

กฎหมาย : เสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย?*

สมบูรณ์ ศิริประชัย**

กฎหมายไทยที่มีผลต่อการค้าระหว่างประเทศ : กรณีศึกษาการส่งออกข้าวและมันสำปะหลัง

เศรษฐกิจไทยกำลังมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โครงสร้างการผลิตในอดีตที่มุ่งผลิตสินค้าเกษตรกรรมเพื่อส่งออก เริ่มเปลี่ยนเป็นการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรมเป็นหลักจนนักเศรษฐศาสตร์บางคนเริ่มเชื่อว่าการขยายตัวของภาคการส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วในทศวรรษ 2533 จะเป็นปัจจัยให้ไทยมีโครงสร้างเศรษฐกิจแบบประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในไม่ช้านี้ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ประมาณร้อยละ 10 เมื่อปี 2532 ถือเป็นอัตราที่สูงที่สุดในโลก ส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์นี้เป็นผลมาจากภาคการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีการส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรม เพิ่มขึ้นถึงประมาณร้อยละ 30 อย่างไรก็ตาม สินค้าเกษตรดั้งเดิมและเกษตรอุตสาหกรรม ก็ยังมีความสำคัญต่อประเทศไทยอยู่ แม้จะไม่มากเท่าในอดีตก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจคือการค้าระหว่างประเทศของไทยนั้นมิได้เป็นนโยบายการค้าเสรี หากแต่ถูกแทรกแซงจากรัฐ และมีการควบคุมค่อนข้างเข้มงวดในสินค้าบางชนิด โดยใช้กฎหมายฉบับต่างๆ เป็นกลไกสำคัญด้วยเหตุนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจไทยจะเป็นไปอย่างราบรื่นหรือไม่ ส่วนสำคัญก็ขึ้นกับว่ากฎหมายที่ดำรงอยู่เกื้อกูลต่อภาคการค้าระหว่างประเทศหรือไม่ เพียงใด?

*ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์อัมมาร สยามวาลา และอาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เป็นพิเศษ ที่ช่วยแนะนำผู้เขียนในหลายๆ ประเด็น และขอขอบพระคุณ อาจารย์สุพจน์ จุนอนันตธรรม อาจารย์ พรายพล กุ่มทรัพย์ อาจารย์สมศักดิ์ ตั้งบุญเลิศชัย และอาจารย์สิริลักษณ์ ชูติกุล คอมันตร์ ที่ช่วยให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ต่อการเขียนบทความ นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อาจารย์ณัฏฐ์ พัวพงศกร ที่ช่วยส่งเสริมให้ผู้เขียนศึกษาเรื่องนี้ ส่วนข้อบกพร่องที่ดื้อมีย่อมเป็นของผู้เขียน

**เป็นบทความที่ตีพิมพ์ในการสัมมนาวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มธ. ประจำปี 2533

กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐทั่วไปที่ใช้ เพื่อแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจในสังคม กฎหมายจักเป็นอย่างไรรู้ย้อมขึ้นอยู่กับการว่า “รัฐ” นั้นเป็นเช่นใด¹ โดยสภาพข้อเท็จจริง รัฐไทยมีการแปรเปลี่ยนบทบาทมาโดยตลอดอย่างต่อเนื่อง รัฐมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดและควบคุมพฤติกรรมของประชาชนในสังคมให้เป็นไปตามที่รัฐปรารถนา นอกจากนี้ รัฐยังสามารถใช้กลไกต่างๆ อาทิ ข้าราชการ องค์กรของรัฐ ศาล ตำรวจ และทหาร เป็นต้น เข้าดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐอย่างแท้จริง กฎหมายเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองประเทศ ขณะเดียวกัน กฎหมายก็สามารถทำหน้าที่อย่างน้อย 3 ประการ คือ เพื่อให้องค์กรต่างๆ ในสังคมปฏิบัติตามกฎหมายที่วางไว้ เพื่อใช้เป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่เป็นมาตรฐานความประพฤติที่คนในสังคมใช้ได้ทั่วไป ในแง่นี้กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือและเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ นโยบายใดๆ ของรัฐจึงต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อความชอบธรรม และเพื่อเป็นไปในลักษณะ “บทสนทนา” ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยระหว่างรัฐกับประชาชน หรือระหว่างผู้ที่ใช้อำนาจในนามประชาชนกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ ในแง่นี้รัฐเขียนกฎหมายให้เป็นเครื่องสร้างกระบวนการตัดสินใจของรัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2532)

บทความนี้มีจุดประสงค์ศึกษากฎหมายไทยที่มีผลต่อการค้าระหว่างประเทศ โดยเน้นการศึกษาสินค้าส่งออกสำคัญ 2 ชนิด คือ ข้าว มันสำปะหลัง² ตอนที่หนึ่ง จะให้ภาพการ

¹ อัมมาร สยามวาลา (2530) กล่าวว่า รัฐไทยสามารถจำแนกเป็น 3 ชนิด กล่าวคือ ชนิดแรก รัฐที่มีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก มีข้าราชการเป็นผู้กุมอำนาจรัฐไว้อย่างเหนียวแน่น เป็นรัฐของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ (Bureaucratic Policy) รัฐไทยในลักษณะนี้ไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเหมือนประเทศในกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ เพราะยังไม่มีอำนาจแบบเผด็จการอย่างแท้จริง ชนิดที่สอง รัฐที่เป็นเพียงเวทีของกลุ่มผลประโยชน์ รัฐมีบทบาทไม่มากนัก รัฐทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานผลประโยชน์ของภาคเอกชน ทั้งนี้โดยภาคเอกชนมีบทบาทโน้มน้าวให้รัฐทำในสิ่งที่เอกชนเรียกร้อง และรัฐมักเป็นผู้ตอบสนองข้อเรียกร้องนั้นเป็นอย่างดี ชนิดที่สาม รัฐในอุดมคติหรือรัฐในอุดมการณ์ รัฐในแง่นี้เป็นความเพ้อฝันมากกว่าความเป็นจริง ในกรณีของข้าวและยางพารา มีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐชนิดที่หนึ่ง ส่วนอ้อยและน้ำตาลมีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐชนิดที่สอง อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องรัฐกับการแทรกแซงสินค้าเกษตรดังกล่าวเป็นข้อสังเกตของ อัมมาร สยามวาลา เท่านั้น

² ข้าวเป็นสินค้าที่สำคัญต่อประชาชนไทยทุกคน ทั้งในแง่ที่เป็นอาหารประจำวัน เป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศ และเป็นผลผลิตสำคัญของชาวนาไทย มันสำปะหลังเป็นพืชที่ทำรายได้เข้าประเทศสูงเป็นอันดับสองรองจากข้าว และเป็นสินค้าที่มีการจำกัดโควต้าส่งออก อันเป็นผลมาจากการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครของไทยที่ทำกับประชาคมยุโรป ตั้งแต่ปี 2525

แทรกแซงของรัฐในภาคการค้าระหว่างประเทศ โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกและนำเข้า ทั้งนี้โดยแยกแยะเป็น 3 ด้าน คือ ด้านมาตรการการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ มาตรการในการกำกับการค้าระหว่างประเทศและมาตรการในการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ตอนที่สอง กล่าวถึงความชอบธรรมในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการค้า ระหว่างประเทศ ตอนที่สาม จะวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ เน้นพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ตอนที่สี่ ว่าด้วยการใช้กฎหมายของรัฐในแง่เจตนารมณ์และขอบเขตของอำนาจที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะสินค้าข้าวและมันสำปะหลัง ตอนที่ห้า กล่าวถึงกฎหมายไทยกับกติกการค้าระหว่างประเทศ ตอนที่หก เป็นเรื่องความโปร่งใสของกฎหมายกับ Rent-Seeking Activities ในภาคการค้าระหว่างประเทศ ศึกษาจากกรณี ข้าว มันสำปะหลัง การส่งเสริมการลงทุน และการนำเข้ากาก ถั่วเหลือง และตอนสุดท้าย เป็นข้อสังเกตของผู้เขียน

1. กฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาเป็นจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญของสังคมเศรษฐกิจไทย กฎหมายสำคัญถือกำเนิดขึ้นในช่วงนี้ กฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศของไทยมีจำนวนไม่มากนัก ส่วนมากเป็นการร่างกฎหมายเพื่อควบคุมการค้า มากกว่าส่งเสริมหรือกำกับ การควบคุมการค้านี้มีทั้งในรูปอากรขาเข้า/ขาออก โควตานำเข้า/ส่งออกการกำหนดราคาขั้นต่ำ³ การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษนำเข้า/ส่งออก และการนำเข้า/ส่งออก⁴ ความจริงเครื่องมือทางการค้าระหว่างประเทศ โดยทั่วไปที่ใช้ในประเทศต่างๆ สามารถจำแนกได้กว้างๆ เพียงสองประเภทคือ ประเภทที่เป็นอากรขาเข้า/ขาออก (Tariff Barriers) และที่มีใช่อากรขาเข้า/ขาออก (Non-Tariff Barriers) อย่างไรก็ตาม วิธีที่จะจำแนกกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับ

³ การกำหนดราคาขั้นต่ำ มักใช้สำหรับกรณีการส่งออกเมื่อกระทรวงพาณิชย์เกรงว่าพ่อค้าส่งออกของไทยจะเสนอขายสินค้าให้แก่ผู้ซื้อต่ำกว่าที่ควรจะเป็นหรือมีการแข่งดราคาราย

⁴ การควบคุมการนำเข้า/ส่งออก โดยทั่วไป จำแนกเป็น 5 ประเภทคือ การค้าโดยรัฐ (State trading) โควตานำเข้าหรือส่งออก (Import/Export Quotas) การห้ามนำเข้าหรือส่งออก (Import/Export Embargoes) การเก็บอากรขาเข้า/ขาออก (Import/Export Tariffs) และการขออนุญาตนำเข้า/ส่งออก (Import/Export Licensing) โปรดดู Nathanson and Weinblatt (1985)

การค้าระหว่างประเทศที่สะดวกที่สุดคือ จำแนกเป็น 2 ด้าน คือ การส่งออกและการนำเข้า ทั้งนี้ โดยแต่ละด้านจักจำแนกเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มาตรการ ควบคุม กำกับ และ ส่งเสริม การค้าระหว่างประเทศ ดังที่ปรากฏในตารางที่ 1⁵

ตารางที่ 1

พระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2469-2532

ส่งออก	นำเข้า
1. มาตรการในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ ก. กฎหมายควบคุมการส่งออกทั่วไป พรบ.ควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้า มาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482 พระราชกำหนดการควบคุมการติดต่อกับ ต่างประเทศ พ.ศ.2483 พรบ.การค้ากับประเทศที่ประกอบกับการค้าโดย รัฐ พ.ศ.2518 พรบ. ขกเลิก พรบ.การค้ากับประเทศที่ ประกอบการค้าโดยรัฐ พ.ศ.2518 2519 พรบ.การส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราช อาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 พระราชกำหนดการค้าตามชายแดน พ.ศ.2524 ข. กฎหมายควบคุมการส่งออกเฉพาะ พรบ. ควบคุมคุณภาพพริกไทยที่จะส่งออก ไปนอกประเทศ พ.ศ.2478	ก. กฎหมายควบคุมการนำเข้าทั่วไป พรบ.ห้ามนำเข้าของที่มีการแสดงกำเนิดเป็นเท็จ มา พ.ศ.2481 พรบ.ควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้า มาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2483 พรบ.ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการนำเข้าและจำหน่าย และผ่อนผันให้จำหน่าย ซึ่งสินค้าที่ผลิตหรือมีกำเนิด โดยสาธารณรัฐประชาชน พรบ. การค้ากับประเทศที่ประกอบการค้าโดยรัฐ พ.ศ.2518 พรบ. ขกเลิก พรบ. การค้ากับประเทศที่ ประกอบการค้าโดยรัฐ พ.ศ.2518 2519 พรบ. การส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราช อาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ข. กฎหมายควบคุมการนำเข้าเฉพาะ พรบ. ควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2476 พรบ. วัตถุมีพิษ พ.ศ.2510

⁵ มาตรการควบคุมการค้าระหว่างประเทศประกอบด้วย การผูกขาดการค้าโดยรัฐ การห้ามส่งออก/นำเข้า การอนุญาตส่งออก/นำเข้า และโควตาส่งออก/นำเข้า มาตรการในการกำกับการค้าระหว่างประเทศประกอบด้วย อากรขาเข้า/ขาออก ค่าธรรมเนียมพิเศษขาเข้า/ขาออก และการกำหนดราคาขั้นต่ำ มาตรการในการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศประกอบด้วย การลดอากรขาเข้า/ขาออก การชดเชยค่าภาษีอากร เป็นต้น

ส่งออก	นำเข้า
พรบ. ควบคุมแร่ดิบ พ.ศ.2479 พรบ. การค้าข้าว พ.ศ.2489 พรบ. สำรองและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489 พรบ. ควบคุมการส่งออกปศุสัตว์ไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งอาวุธยุทธภัณฑ์ที่ใช้ในสงคราม พ.ศ.2495 พรบ.ควบคุมแร่ดิบ พ.ศ.2514 พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 2. มาตรการในการกำกับการค้าระหว่างประเทศ ก. กฎหมายกำกับการส่งออกทั่วไป พรบ.การส่งออกปศุสัตว์ไปนอกราชอาณาจักรและ การนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ข. กฎหมายกำกับการส่งออกเฉพาะ พรบ. พิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 พรบ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 พรบ. พิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 พรบ. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	พรบ. ยา พ.ศ.2510 พรบ. เครื่องสำอาง พ.ศ.2511 พรบ. พันธุ์พืช พ.ศ.2518 พรบ.อาหาร พ.ศ.2522 พรบ. ควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530 ก. กฎหมายกำกับการนำเข้าทั่วไป พรบ. ศุลกากร พ.ศ. 2469 พรบ. พิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2469 พรบ.พิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2503 พรบ.ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 พรบ. รายได้เทศบาล พ.ศ.2497 สุขาภิบาล พ.ศ. 2498 และระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พรบ.ป้องกันการท่วมตลาด พ.ศ. 2507 พรบ.จกัศรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505 พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พรบ. การส่งออกปศุสัตว์ไปนอกราชอาณาจักรและ การนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ข. กฎหมายกำกับการนำเข้าเฉพาะ ไม่มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ส่งออก	นำเข้า
3. <u>มาตรการในการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ</u>⁶ <u>กฎหมายส่งเสริมการส่งออก</u> พรบ. ศุลกากร พ.ศ.2469 พรบ. ศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2482 พรบ. มาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ.2503 พรบ. ส่งเสริมสินค้าขาออก พ.ศ.2503 พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 พรบ. ส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ.2521 พรบ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2522 พรบ. ควบคุมการค้าการส่งออกสินค้าที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ.2524	<u>กฎหมายส่งเสริมการนำเข้า</u> พรบ. ส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 พรบ. ส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2503 พรบ. ส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2505 พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520

1.1 กฎหมายที่ควบคุมการส่งออก

1.1.1 การควบคุมการส่งออกโดยทั่วไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการส่งออกโดยทั่วไป มีเพียง 5 ฉบับ (ดูตารางที่ 1) ในจำนวนนี้มีการยกเลิกไปแล้วจำนวน 2 ฉบับ คือ พรบ. ควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้า มาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 และพรบ. การค้ากับประเทศที่ประกอบการค้า โดยรัฐ พ.ศ. 2518 อย่างไรก็ตาม พรบ.ควบคุมการส่งออกสินค้าไปนอกและการนำเข้า มาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 มีบทบาทโดดเด่นที่สุดในเวทีการค้าระหว่างประเทศของไทยเกือบ 40 ปี (พ.ศ. 2482-2522) พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นในช่วงที่ยุโรปกำลังเกิด สงคราม มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ⁷ เป็นดำเนินการควบคุมการส่งออก

⁶ ที่มา ราชกิจจานุเบกษา และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2531)

หมายเหตุ : การส่งเสริมการส่งออกนี้รวมการส่งเสริมให้นำเข้าวัตถุดิบ เพื่อผลิตส่งออก พรบ.ฉบับที่มีการยกเลิกไป แล้ว คือ พรบ.ควบคุมการส่งออกป็นอก และการนำเข้า มาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 พรบ. การค้ากับ ประเทศที่ประกอบการค้าโดยรัฐ พ.ศ.2518 พรบ.ควบคุมแร่ดิบ พ.ศ.2479 พรบ.ควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2518 พรบ. ส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2503 และ 2505

⁷ กระทรวงเศรษฐกิจหรือกระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน

และนำเข้า โดยระบุให้สินค้าที่ถูกควบคุมนั้นประกาศในพระราชกฤษฎีกา⁸ ตลอดระยะเวลา 40 ปี มีการตราพระราชกฤษฎีกาถึง 48 ฉบับ กำหนดว่าสินค้าชนิดใดที่ถูกกำหนดให้ต้องขออนุญาตผ่อนผันให้ส่งออก เหตุผลการควบคุมการส่งออกก็มีความหลากหลาย มีทั้งเพื่อป้องกันภาวะการขาดแคลน จัดระเบียบในการส่งออก เพื่อสงวนไว้ในการประกอบอุตสาหกรรม เพื่อสงวนไว้ใช้ภายในประเทศ เพื่อคุ้มครองสัตว์ป่า และเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงกับประเทศอื่นๆ เป็นอาทิ ตัวอย่างรูปธรรม เช่น รัฐบาลประกาศพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2490 เป็นฉบับที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ควบคุมการส่งออกข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวสาร ข้าวเหนียว ปลายข้าว รำข้าว และสิ่งใดๆ ที่แปรสภาพจากข้าวทุกชนิด แต่ไม่รวมเบะแะหะ เหตุผลของการประกาศพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก็เพื่อป้องกันภาวะการขาดแคลนข้าวภายในประเทศหรือพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 47) พ.ศ.2521 ประกาศเพื่อควบคุมผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดที่ส่งไปจำหน่ายในประชาคมยุโรป โดยระบุว่า เป็นการอนุมัติให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่ไทยทำกับประชาคมยุโรป หรือเหตุผลทางการเมืองในกรณีที่สหประชาชาติขอร้องให้ประเทศต่าง ๆ ถัดค้านลัทธิเหยียดผิวของรัฐบาลแอฟริกาใต้ กระทรวงพาณิชย์ ได้ออกประกาศฉบับที่ 53 พ.ศ.2521 กำหนดว่า ห้ามส่งสินค้าทุกชนิดไปยังสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ยกเว้นจะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ก็ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482 ออกพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 17 พ.ศ. 2492 ห้ามมิให้มีการส่งสินค้ากลับคืนไป (Re export) กล่าวคือ รัฐบาลมิให้มีการส่งสินค้าที่นำเข้าจากประเทศอื่นออกไปยังประเทศคอมมิวนิสต์ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามคำรับรองไว้แก่ประเทศผู้ส่งสินค้าเข้ามาว่า ประเทศไทยจะไม่ส่งไปประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ หรือในกรณีวัตถุประสงค์อื่น กระทรวงพาณิชย์ก็สามารถใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 29 พ.ศ.2509 ควบคุมการส่งออกเตวรูป ชื่นส่วนเตวรูป พระพุทธรูป ชื่นส่วนพระพุทธรูป แต่ไม่รวมถึงพระเครื่อง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการลักลอบส่งออกเตวรูป และชื่นส่วนของเตวรูป เป็นต้น กล่าว

⁸ เมื่อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งมีการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้มีการส่งออกนอกราชอาณาจักร การส่งออกในแต่ละครั้งจะต้องมีการผ่อนผันอนุญาตให้ส่งออกโดยมีใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ

โดยสรุป พระราชบัญญัติฉบับปี 2482 เป็นกฎหมายที่มีการนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง และใช้ในขอบเขตที่กว้างขวางเป็นอย่างยิ่ง⁹

พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าพ.ศ.2522 เป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเก่า 2482 อย่างไรก็ตามในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ยังให้พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติฉบับเก่ามีผลบังคับใช้อยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งอนุบัญญัติที่ออกตามกฎหมายเก่านั้นยังมีผลบังคับใช้ต่อไป ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติฉบับใหม่ (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย 2529ก) พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้เป็นกฎหมายแม่บท ในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศของไทยในปัจจุบัน ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดย อนุมัติของคณะรัฐมนตรี กำหนดว่าสินค้าใดที่ต้องถูกควบคุมมิให้มีการค้าขายอย่างเสรี หากแต่ต้องขออนุญาตส่งออกจากรัฐมนตรีเสียก่อน สินค้าที่อยู่ในข่ายควบคุมมีจำนวนมากมาย¹⁰ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ อาทิ เพื่อให้การส่งออกเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศในกรณีกาแฟ ก็มีการประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่12) พ.ศ. 2524 หรือเพื่อให้การส่งออกเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมก็มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการกำหนดมาตรการจัดระเบียบในการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่42) พ.ศ. 2530 กำหนดให้การส่งออกทุเรียนไปต่างประเทศต้องมีการระบุข้อความหรือป้ายแสดงชื่อผู้ส่งออก ชนิดของทุเรียนและกำหนดเวลาอายุรับประทานของทุเรียน หรือประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่36) พ.ศ. 2529 กำหนดให้สัตว์ป่าคุ้มครองและซากของสัตว์ป่า คุ้มครองรวม 29 รายการเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร เป็นต้น

พระราชกำหนดควบคุมการค้าติดต่อกับต่างประเทศ พ.ศ. 2483 เป็นกฎหมายที่ออกในช่วงสงครามโลก ครั้งที่ 2 ส่วนพรบ.การค้ากับประเทศที่ประกอบการค้าโดยรัฐ พ.ศ. 2518 ก็มีการยกเลิก เพราะนโยบายการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนไป เมื่อสหรัฐอเมริกาคบค้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีน นโยบายต่างประเทศของไทยก็มีการปรับตาม ทำให้มีการติดต่อทางการทูตกับประเทศในค่ายสังคมนิยม อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ยังมีความสำคัญอยู่คือ พระราชกำหนดควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524 ซึ่งออกโดยอาศัยมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

⁹ เราจะวิเคราะห์พระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างละเอียดในตอนที่ 3 และ 4

¹⁰ โปรดอ่านในตอนต้นที่ 4 ซึ่งจำแนกสินค้าที่อยู่ในข่ายที่ถูกควบคุมพระราชบัญญัติฉบับเก่า พ.ศ. 2482 และฉบับใหม่ พ.ศ. 2522

ปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยอ้างว่าเพื่อป้องกันปราบปรามการแทรกซึมบ่อนทำลายและปราบปรามการกระทำ อันกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยตามชายแดน¹¹

พระราชกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจในการประกาศ กำหนดสินค้า หรือประเภทสินค้าที่เป็นสินค้าควบคุมในเขตควบคุม¹² สินค้าที่ควบคุมเป็นร้อย รายการ ทั้งที่เป็นอุปกรณ์หรือสิ่งของที่ใช้สำหรับทหาร อาหาร เวชภัณฑ์และยารักษาโรค และ เบ็ดเตล็ด¹³ แม้ว่าจะใช้พระราชกำหนดควบคุมการค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524 รัฐบาลเกรงว่าอาจมี อำนาจไม่เพียงพอในการควบคุมสินค้า รัฐบาลจึงใช้ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการส่งออก ไป นอก และการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2524 ประกาศสินค้าที่ต้องขออนุญาตใน การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร จำต้องมีใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ สินค้าที่ อยู่ในข่ายมีจำนวนมากถึง 273 ชนิด จำแนกเป็นสินค้าประเภท แร่ เคมี เครื่องจักร เครื่องใช้กล เครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้า ประเภทยานต่าง ๆ ยาง ประเภทโลหะสามัญ ของที่ทำด้วยโลหะสามัญ สินค้า เกี่ยวกับแสงเสียง และสินค้าเบ็ดเตล็ด การควบคุมการส่งสินค้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงยังมีการ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ โดยใช้พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 อีก 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 40 พ.ศ. 2530 และฉบับที่ 48 พ.ศ. 2531 การพิจารณาว่าสินค้าใดที่อยู่ในข่ายควบคุมเป็นการพิจารณาร่วมระหว่างกระทรวงกลาโหมกับ กระทรวงพาณิชย์ สิ่งที่น่าสังเกตคือ พระราชกำหนดควบคุมการค้าชายแดน พ.ศ. 2524 นั้น ให้ อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่จะกำหนดสินค้าควบคุมและเขตควบคุมได้อย่างเต็มที่ อย่างไร้ขีดจำกัด เมื่อนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ ภายใต้การนำของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่มี เจตนารมณ์ต้องการแปรสนามรบเป็นสนามการค้า ประจวบกับการสู้รบตามแนวชายแดนก็ได้

¹¹ เนื่องจากขณะนั้นมีการสู้รบตามชายแดนอย่างหนักระหว่างทหารของเขมรเสรีกับทหารของฝ่ายแสงธรรม

¹² เขตควบคุมที่ประกาศเมื่อพฤศจิกายน 2524 คือ ท้องที่อำเภอตาพระยา ท้องที่อำเภอเจริญประเทศ ท้องที่อำเภอ วัฒนานคร ต่อมามีการประกาศกำหนดเขตควบคุม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 กำหนดเพิ่มเขตควบคุม คือ ท้องที่ตำบลตาจ ตำบลโนนดินแดง อำเภอละหานทราย ตำบลประสาธ ตำบลหนองไม้แกม ตำบลไชยะภู อำเภอกรว จังหวัดบุรีรัมย์ ท้องที่ ตำบลปักไผ่ ตำบลแสมภู อำเภอทาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ แต่ต่อมาได้มีการประกาศเขตควบคุมเพิ่มเป็นฉบับที่ 3 พ.ศ. 2525 ให้น่านน้ำและท้องที่บางส่วนของจังหวัดจันทบุรี และตราดเป็นเขตควบคุมพระราชกำหนด

¹³ ตัวอย่างสินค้า ข้าวสาร และปลายข้าว รถจักรยานยนต์ รถจักรยาน เครื่องรับวิทยุ ไฟฉาย นาฬิกา บุหรี่ ไม้ขีด ไฟ กล้องถ่ายรูป แห มอง อวน พงซุส เหล็กเส้น ตะปู ใบชา เป็นต้น

บรรเทาไปมาก¹⁴ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 48) พ.ศ. 2531 จึงเป็นการลดจำนวนรายการสินค้าที่ต้องขออนุญาตส่งออกเหลือเพียง 29 ชนิด เท่านั้น ซึ่งส่วนมากเป็นสินค้าที่อยู่ในข่ายที่จะเป็นยุทธปัจจัยอย่างชัดเจน เช่น รมชูชีพ เครื่องเรดาร์ และอุปกรณ์ เป็นต้น

1.1.2 การควบคุมการส่งออกเฉพาะ

กฎหมายในเรื่องนี้มี 7 ฉบับ แต่มีการยกเลิกไปแล้ว 2 ฉบับ (คูตารางที่ 1) ฉบับที่ยกเลิกไป คือ พรบ.ควบคุมคุณภาพพริกไทยที่จะส่งออกไปนอกประเทศ พ.ศ. 2548 และพรบ. ควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. 2479 ในจำนวนพระราชบัญญัติที่เหลือ 5 ฉบับนี้ ฉบับที่มีความสำคัญคือ พรบ.การค้าข้าว พ.ศ. 2489 ซึ่งระบุว่า ผู้ส่งออกข้าวที่มีสิทธิขออนุญาตส่งออก จะต้องเป็นผู้ที่จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าข้าว ประเภทการค้าข้าวส่งออกต่างประเทศต่อคณะกรรมการปฏิบัติตาม พรบ. การค้าข้าว พ.ศ. 2489 ส่วนพรบ.สำรวจและกักกันข้าว พ.ศ. 2489 นั้น มีเป้าหมายเพื่อสำรวจข้าวในครอบครองของบุคคล โดยคำว่า “กักกันข้าว” หมายถึงมีข้าวไว้ในครอบครองข้าวไว้ได้ไม่เกิน ข้าวเปลือก 5 เกวียนหลวง ข้าวอย่างอื่นนอกเหนือจากข้าวเปลือกไม่เกิน 1,000 กิโลกรัม ผู้ที่มีข้าว เกินปริมาณที่กำหนด ถือว่าเป็นการกักกันข้าว แต่ทั้งนี้มิได้ให้ใช้บังคับกับกสิกรที่ขายหรือ แลกเปลี่ยนข้าวซึ่งกลีกรนั้นได้ผลิตจากเนื้อที่นาที่ตนทำ กฎหมายควบคุมการส่งออกข้าวทั้งสอง ฉบับนี้เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศไทยถูกบังคับให้ต้องชดเชยค่า ปฏิกรรมสงครามในรูปข้าว จำนวน 1.5 ล้านตัน โดยไม่คิดมูลค่า

1.2 กฎหมายที่กำกับการส่งออก

1.2.1 การกำกับการส่งออกโดยทั่วไป

กฎหมายในเรื่องนี้มีอยู่เพียง 1 ฉบับ คือ พรบ.การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ระบุให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สามารถเก็บ

¹⁴ นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ 31 สิงหาคม 2531 ส่วนประกาศของ กระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 48 ออกเมื่อ 29 ธันวาคม 2531

ค่าธรรมเนียมพิเศษสินค้าส่งออก¹⁵ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 5 (4) ค่าธรรมเนียมพิเศษนี้ในทางเศรษฐศาสตร์ก็คือ อกรขาออก

1.2.2 การกำกับการส่งออกเฉพาะ

กฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้มี 5 ฉบับ พระราชบัญญัติพิกตศุลกากร พ.ศ. 2503 เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถจัดเก็บอกรขาออกสินค้า 8 ชนิด คือ ข้าว¹⁶ เศษโลหะ หนังสือตัว ยางพารา¹⁷ ไม้ เส้นไหมดิบ ปลาป่น หรือปลาอบแห้ง และสินค้าอื่นๆ บางชนิด แต่รัฐมนตรีมิได้ใช้อำนาจในสินค้าทุกชนิด และมีได้ใช้ตลอดเวลา ยกเว้นในกรณีข้าวและยางพารา ซึ่งกรมศุลกากรมีการประกาศราคาประเมินเพื่อเก็บอกรขาออกมาโดยตลอด ลักษณะการจัดเก็บเป็นแบบอัตราก้าวหน้า

กฎหมายอีก 4 ฉบับ เป็นการกำกับในลักษณะการจัดเก็บ “ค่าธรรมเนียมการส่งออก” ทั้งสิ้น พระราชบัญญัติสงเคราะห์สวนยาง พ.ศ. 2503 เป็นภาษีในลักษณะที่เก็บพิเศษ เพื่อนำเข้ากองทุนสงเคราะห์สวนยาง (Cess) กองทุนนี้จะนำเงินที่ได้มาจ่ายให้แก่ชาวสวนยางที่ประสงค์จะปลูกยางพันธุ์ดีทดแทนยางพันธุ์เก่าที่เคยมีอยู่ อัตราการจัดเก็บเป็นอัตราก้าวหน้า เช่นเดียวกับอกรขาออกยางพาราที่จัดเก็บโดยกรมศุลกากร ส่วน พรบ.พิกตอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 กำหนดให้รัฐบาลเก็บค่าภาคหลวงแร่ดิบจากเจ้าของเหมืองแร่ เพื่อใช้ในมูลนิธิกันชน¹⁸ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ตามมาตรา 7 ประกาศเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกผลผลิตเกษตร¹⁹ และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อ

¹⁵ ค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกนี้มีกรณีของ “ข้าวสารอง” ที่กระทรวงพาณิชย์บังคับเก็บจากพ่อค้าส่งออก โดยเฉพาะช่วงตุลาคม 2524 ถึง พฤษภาคม 2525 ได้บังคับให้พ่อค้าส่งออกชำระเป็นเงิน ซึ่งก็เท่ากับเป็นภาษีส่งออกนั่นเอง

¹⁶ รัฐบาลประกาศยกเลิกการเก็บอกรขาออกข้าว เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2528

¹⁷ คณะรัฐมนตรีเพิ่งมีมติให้ยกเลิกการจัดเก็บอกรขาออกยางพาราเมื่อวันที่ 21 ธค. 2532 หลังจากที่ชาวสวนยางชุมนุมประท้วงเรื่องราคายางพาราตกต่ำที่ภาคใต้

¹⁸ มูลนิธิกันชน (Buffer Stock) เพิ่งเลิกไปชั่วคราว (อย่างไม่มีกำหนด) เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2528 ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการระหว่างประเทศ ฉบับที่ 6

¹⁹ ค่าธรรมเนียมการส่งออกนี้ แท้ที่จริงก็คือ ค่าพรีเมียมข้าวในอดีต ที่กระทรวงพาณิชย์ จัดเก็บจากพ่อค้าส่งออกข้าวมาโดยตลอด ตั้งแต่ปี 2493 (Inthachai, 1960) ก่อนหน้านี้นี้มี พรบ. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวนำเข้าเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณแผ่นดิน แต่เมื่อมีพรบ. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ก็นำค่าธรรมเนียมนี้เข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

นำเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาล

1.3 กฎหมายที่ส่งเสริมการส่งออก

กฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้มี 8 ฉบับ (ดูตารางที่ 1) ซึ่งเป็นเรื่องที่มีส่วนหนุนช่วยให้มีการส่งออกมากยิ่งขึ้น ในพ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2469 ตามมาตรา 8 ทวิ (2) มีส่วนหนึ่งเกี่ยวกับคลังสินค้าทัณฑ์บน (Bonded Warehouse) ประเภทโรงผลิตสินค้า เงื่อนไขสำคัญคือ หากมีการผลิต ผสม หรือ ประกอบสินค้าในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า และการส่งสินค้าออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ผู้ผลิตนี้จะได้รับการยกเว้นการเก็บอากรขาเข้าและขาออก ตามมาตรา 88 วรรค 2 ทั้งนี้ คลังสินค้าทัณฑ์บนนั้นต้องได้รับการอนุมัติจากกรมศุลกากรเรียบร้อยแล้ว ส่วน พ.ร.บ.ศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 ตามมาตรา 19 ทวิ เกี่ยวข้องกับการคืนอากรขาเข้า โดยมอบอำนาจให้อธิบดีกรมศุลกากรคืนเงินอากรขาเข้าที่เรียกเก็บจากส่วนผลิต ส่วนผสม หรือส่วนประกอบของสินค้าที่ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ²⁰

พระราชบัญญัติการส่งเสริมสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 มีการตั้งคณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสินค้าขาออกและมาตรฐานสินค้า เพื่อให้การส่งออกมีประสิทธิภาพ ในมาตรา 5 กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ส่งเสริม ตรวจสอบ และควบคุมการส่งสินค้าออก และยังมีหน้าที่แนะนำให้ใช้มาตรการใด ๆ ในอันที่จะส่งเสริมสินค้าขาออกหรือมาตรฐานสินค้า อีกทั้งมีอำนาจในการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ในปี พ.ศ. 2509 มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย นอกจากนี้ในพ.ร.บ.นี้ระบุให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ภายหลังมีการโอนงานด้านเลขานุการไปอยู่กองส่งเสริมสินค้าขาออก กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์²¹ ส่วนพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าส่งออกที่

²⁰ พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 329 กำหนดให้สินค้าธรรมดาพิเศษในทำนองเดียวกับการคืนเงินอากรขาเข้า และในปัจจุบัน รัฐบาลมีการชดเชยค่าภาษีอากรให้แก่ผู้ส่งออกสินค้าที่ผลิตในราชอาณาจักร ในอัตราที่กำหนดตามมูลค่าสินค้าที่ส่งออกจริง (ราคาเอฟ โอ บี) เป็นการชดเชยค่าภาษีที่แฝงอยู่เนื่องในการผลิต ในลักษณะให้เปล่า เป็น “บัตรภาษี” ที่สามารถนำไปจ่ายเป็นค่าภาษีศุลกากร ภาษีสรรพากร ภาษีสรรพสามิต รวมทั้งสามารถโอนให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่บุคคลอื่นได้อีกทอดหนึ่ง

²¹ การโอนนี้ เป็นการโอนเฉพาะงานด้านธุรการเท่านั้น แต่คณะกรรมการฯและอำนาจตามกฎหมายยังมีอยู่ครบ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ ไม่มีการพิจารณา หรือ ใช้อำนาจหน้าที่เลย หน้าที่ธุรการทั่วไปในการส่งเสริมการค้าอยู่ที่กองส่งเสริมการส่งออก กรมการค้าต่างประเทศ (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย 2529 ค)

จำหน่ายไปต่างประเทศ ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 มีการจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเป็นผู้ดูแล สินค้าที่มีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้ามากที่สุดคือ กรณีผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังและกรณีป๊อปปูน

พรบ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 นอกจากส่งเสริมให้มีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ายังทำหน้าที่ส่งเสริมการส่งออก โดยเฉพาะมีการยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบ และวัสดุจำเป็นที่ต้องนำเข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อใช้ในการผลิต ผสม หรือประกอบผลิตภัณฑ์ หรือผลิตผลเฉพาะที่มุ่งใช้เพื่อการส่งออก ตามมาตรา 36 ในขณะที่ พรบ.ส่งเสริมการพาณิชย์ของไทยมี เพื่อสนองความต้องการของประเทศและสามารถแข่งขันในการขนส่งทางเรือระหว่างประเทศ พรบ.ฉบับนี้บังคับให้การขนส่งสินค้าโดยเฉพาะการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศต้องใช้เรือไทย กฎหมายการส่งเสริมการส่งออกที่สำคัญอีก 2 ฉบับ คือ พรบ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพรบ.ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 กฎหมายฉบับแรกนี้ให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษ²² ตามกฎหมายการส่งเสริมการลงทุน ยกเว้นอากรขาเข้า และภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าว รวมถึงวัตถุดิบหรือวัสดุที่ใช้ในการผลิตสินค้า ซึ่งนำเข้ามาในราชอาณาจักรและนำเข้าในเขตอุตสาหกรรมตามมาตรา 48-49 ส่วนกฎหมายฉบับที่สองเป็นการชดเชยอากรขาเข้าสำหรับค่าภาษีอากรที่มีอยู่ในมูลค่าของวัสดุ อุปกรณ์อะไหล่ เครื่องจักร เครื่องมือ เชื้อเพลิง และพลังงานอย่างอื่นที่ใช้ในการผลิตสินค้าตามชนิดหรือประเภทที่คณะกรรมการพิจารณาชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร ตามมาตรา 11 และ 11(1) ภาษีอากรที่จะได้รับการชดเชยยังคลุมถึงอากรขาเข้าสำหรับของที่นำมาผลิตเพื่อส่งออกอีกด้วย²³

²² พรบ.ฉบับนี้มีการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร วัตถุดิบ และอุปกรณ์การก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อประกอบอุตสาหกรรมผลิตสินค้าเพื่อส่งออกทั้งหมดในเขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zone-EPZ)

²³ รัฐบาลไทยเริ่มให้มีการชดเชยภาษีอากรในลักษณะนี้เมื่อปี 2514 โดยกระทรวงการคลัง มีประกาศกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2514 ระบุให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ส่งออก มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการจ่ายเงินชดเชยภาษีอากร การจ่ายเงินชดเชยนี้ใช้วิธีการเครดิตภาษีแทนการจ่ายในรูปตัวเงิน โดยออกเป็น “บัตรภาษี” แทน

1.4 กฎหมายที่ควบคุมการนำเข้า

1.4.1 การควบคุมการนำเข้าทั่วไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวน 5 ฉบับ (ดูตารางที่ 1) ฉบับที่ยกเลิกไปแล้ว คือ พรบ. ควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่างพ.ศ. 2482 พรบ. การค้ากับประเทศที่ประกอบการค้าโดยรัฐ พ.ศ. 2518 กฎหมายแม่บทฉบับที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันคือ พรบ. การส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าพ.ศ. 2522 แม้พรบ. ควบคุมการส่งออกป็นอกฯ ฉบับพ.ศ. 2482 ได้ถูกยกเลิกไป แต่พระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้าบางฉบับก็ยังมีผลบังคับใช้อยู่ ถ้าไม่ขัดกับพระราชบัญญัติฉบับใหม่ อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้าสินค้าบางอย่างมีเพียง 12 ฉบับเท่านั้น ในรอบ 40 ปี น้อยกว่าการส่งออกถึง 4 เท่า ซึ่งชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลในอดีตแทรกแซงภาคการส่งออกมากกว่าภาคนำเข้า ข้อที่น่าสังเกตก็คือ สินค้าที่อยู่ในข่ายควบคุมการนำเข้าล้วนเป็นสินค้าที่มุ่งคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (Import-Substitution Industry) เป็นสำคัญ²⁴ อาทิ กระดาษคราฟท์ กระดาษลูกฟูก ห้ามนำเข้าตามพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2496 น้ำมันมะพร้าว ห้ามนำเข้าตามพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2496 เป็นต้น

พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอก และการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าพ.ศ. 2522 มีบทบาทในการควบคุมการนำเข้ามากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติฉบับเก่า ตั้งแต่ห้ามนำเข้า ต้องขออนุญาตนำเข้า กำหนดคุณสมบัติผู้นำเข้า เก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ หนังสือรับรอง และมาตรการอื่น ๆ สินค้าที่อยู่ในข่ายควบคุมนำเข้ามิใช่แต่เพียงเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนนำเข้าเท่านั้น หากยังขยายไปสู่การปกป้องคุ้มครองเกษตรกรภายในประเทศ เช่น ลำไยแห้ง ปลาป่น หอมหัวใหญ่ มะพร้าวผลสดหรือแห้ง ถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม ตัวอย่างรูปธรรม คือ ควบคุมการนำเข้ากากถั่วเหลืองเข้ามาในราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2527 กำหนดว่าผู้ประสงค์จะนำเข้ากากถั่วเหลืองจะต้องเป็นผู้ซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศ ตามอัตราส่วนที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด ทั้งนี้ โดยอ้างตามความในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 ออกตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 หรือการควบคุมการนำเข้า น้ำมันถั่วเหลือง ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 57) พ.ศ. 2531 กำหนดให้มีการนำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองได้เฉพาะองค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์

²⁴ ผู้สนใจประเด็นนี้ โปรดอ่าน ปราณี ทินกร (2531)

และโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้สินค้านี้ดังกล่าวเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าของตนเอง และกำหนดควบคุมการนำเข้าทางนม ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2526 ทั้งนี้เพื่อยกเว้นรายได้ออกของเกษตรกรผู้เลี้ยงวัวนม ดังนั้นพรบ. การส่งออก ไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายการควบคุมการนำเข้าทั่วไปที่สามารถระบุว่าจะควบคุมสินค้าใด ๆ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ

1.5.2 การควบคุมการนำเข้าเฉพาะ

กฎหมายในกลุ่มนี้มีจำนวน 7 ฉบับ แต่ที่ยกเลิกไปมี 1 ฉบับ (ดูตารางที่ 1) คือ พรบ.ควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2476 โดยมี พรบ. ควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 แทนพระราชบัญญัติเหล่านี้มิได้เป็นการควบคุมโดยตรง แต่มักใช้ร่วมกับพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 กล่าวคือ การนำเข้าสินค้าที่เกี่ยวข้องกับพืชผักต้องได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตาม พรบ. ควบคุมพืช พ.ศ. 2510 หรือการนำเข้าสินค้าประเภทอาหารที่ควบคุม โดยได้รับอนุญาตจากเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาตามพรบ.อาหาร พ.ศ. 2522 หรือสินค้าเครื่องสำอาง ยา ตาม พรบ. เครื่องสำอาง พ.ศ. 2511 และพรบ.ยา พ.ศ. 2520 ส่วน พรบ.ควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจในการควบคุมการนำเข้าสินค้าที่เป็นยุทธภัณฑ์

1.5 กฎหมายกำกับการนำเข้า

กฎหมายในเรื่องนี้ที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับ (ดูตารางที่ 1) ส่วนมากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอากรขาเข้า และภาษีอากรทั่วไป พรบ.ศุลกากร พ.ศ.2469²⁵ เป็นเรื่องการจัดเก็บอากรขาเข้า (Tariff) ที่จัดเก็บมานาน การจัดเก็บอัตราเท่าใดขึ้นอยู่กับประเภทและชนิดของสินค้า โดยจัดเก็บตามมูลค่าและตามสภาพ ในกลุ่มกฎหมายที่กำกับการนำเข้ายังมีการเก็บภาษีการค้า โดยกรมสรรพากรจัดเก็บตาม พรบ. ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2481²⁶ ภาษีราชการส่วนท้องถิ่น จัดเก็บตาม พรบ. รายได้เทศบาล พ.ศ.2497 สุขาภิบาล พ.ศ.2498 และระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2478 ทั้งนี้ให้มีการ

²⁵ กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขถึง 15 ครั้ง ครั้งสุดท้ายเมื่อปี 2528 ประกาศเป็นพระราชกำหนดการแก้ไขเพิ่มเติม พรบ.ศุลกากร พ.ศ.2528 มีพระราชกฤษฎีกาจำนวน 6 ฉบับ และกฎกระทรวงการคลัง จำนวน 47 ฉบับ

²⁶ การออกกฎหมายอนุบัญญัติตาม พรบ.ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2481 มีพระราชกฤษฎีกา 185 ฉบับ และกฎกระทรวงถึง 176 ฉบับ (ข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ.2475-2530) โปรดดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532)

จัดสรรรายได้จากรายการค้าเหล่านี้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ตาม พรบ. จัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2505 ในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีการค้า ซึ่งจัดเก็บโดยกรมสรรพากร อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังสามารถจัดเก็บอากรขาเข้าพิเศษจากสินค้านำเข้าอีกสองประเภทคือ อากรพิเศษเพื่อประโยชน์ทั่วไป โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจในการเรียกเก็บอากรพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับสินค้านำเข้าในอัตรามากเกินร้อยละ 50 ของอัตราทั่วไป ทั้งนี้โดยเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ หรือเพื่อความผาสุกของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ ตามมาตรา 11 ในพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2503 อีกประเภทหนึ่ง คือ อากรพิเศษเพื่อตอบโต้ (Countervailing duties) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการเรียกเก็บ เมื่อเห็นว่าสินค้านำเข้ามา นอกจากได้คืนหรือชดเชยค่าภาษีอากร อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเกษตรกรหรืออุตสาหกรรมภายในประเทศไทย รัฐมนตรีมีอำนาจในการเรียกเก็บอากรพิเศษเพื่อตอบโต้ ไม่เกินจำนวนที่เห็นว่าได้มีการอุดหนุนหรือช่วยเหลือ ตามมาตรา 11 ทวิ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2503 อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีการใช้อกรพิเศษเพื่อตอบโต้ แต่มีการใช้อกรพิเศษเพื่อประโยชน์ทั่วไปบ้าง แต่ไม่มากนัก

ส่วน พรบ.ป้องกันการทุ่มตลาด พ.ศ.2507 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อพบว่า สินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศมีการจำหน่ายในราชอาณาจักรต่ำกว่าราคาขายปกติ สามารถเก็บอากรขาเข้าเพื่อป้องกันการทุ่มตลาด โดยจัดเก็บในอัตรามากเกิน หนึ่งเท่า ของราคาปกติของสินค้านั้น ตามมาตรา 11²⁷ ลักษณะกฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดนี้มีไว้เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ ถ้าพบว่าการทุ่มตลาด (Dumping) กฎหมายไทยที่ใช้กำกับการนำเข้าในลักษณะการนำเข้าทั่วไปนั้น ยังมีอีก 3 ฉบับ กล่าวคือ พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พรบ. การส่งออกนอกและการเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 และ พรบ. พิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 กฎหมายฉบับแรกและฉบับที่สองเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกระทรวงพาณิชย์ในการจัดเก็บ “ค่าธรรมเนียม” (Surcharge) สินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ ความแตกต่างนั้นอยู่ที่ตัวรัฐมนตรี แต่โดยสาระสำคัญมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน พรบ.ส่งเสริมการลงทุนเน้นให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมทารก (Infant Industry) ภายในประเทศ ในกรณีที่ผลิตภัณฑ์หรือผลผลิตชนิดเดียวกัน คล้ายคลึงกัน หรือทดแทนกันกับผลิตภัณฑ์หรือผลผลิตที่ได้รับการส่งเสริมลงทุนในอัตราที่เห็นสมควร แต่ไม่

²⁷ ตามหลักฐานเท่าที่มีอยู่ ยังไม่เคยใช้กฎหมายนี้กับสินค้านิดใดที่นำเข้าจากต่างประเทศ

เกินร้อยละ 50 ของราคาผลิตภัณฑ์ หรือผลผลิตนั้นตามมาตรา 49 กฎหมายฉบับนี้มีการใช้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมสินค้าที่ได้รับการส่งเสริมจำนวนมาก

พรบ.การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ก็ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องเสีย “ค่าธรรมเนียม” ในการนำเข้า²⁸ โดยระบุว่าเป็นความจำเป็นหรือเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณะประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ โดยอาศัยมาตรา 5(4) ในพระราชบัญญัตินี้ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ทำไมจึงต้องมีกฎหมายถึง 2 ฉบับ ที่ทำหน้าที่เดียวกัน โดยเฉพาะการเก็บ “ค่าธรรมเนียมพิเศษ” ในการนำเข้า และกฎหมายฉบับสุดท้ายคือ พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 มีความสำคัญในแง่ของการปรับระบบของพิกัดจากระบบพิกัดแบบ CCCN เป็นระบบฮาร์โมนไนซ์ (Harmonize System) ซึ่งเป็นระบบที่ใช้กันทั่วโลกขณะนี้²⁹

1.6 กฎหมายที่ส่งเสริมการนำเข้า

เมื่อประเทศไทยเริ่มตระหนักว่า กลยุทธ์การพัฒนาให้เป็นประเทศทันสมัยที่มีโครงสร้างแบบประเทศอุตสาหกรรม จักต้องเน้นให้มีการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานและเน้นที่อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า รัฐบาลไทยก็เริ่มต้นชักชวนให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนภายในราชอาณาจักร เรามีกฎหมายเรื่องนี้หลายฉบับ (ดูตารางที่ 1) บางฉบับได้ถูกยกเลิกไปแล้วฉบับปัจจุบันที่มีการบังคับใช้คือ

²⁸ การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษตาม พรบ.ฉบับนี้ มีจำนวนน้อยกว่าที่ใช้ใน พรบ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 การจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ ตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน มีการใช้อย่างกว้างขวางในกรณีสินค้าชนิดนั้นได้รับบัตรส่งเสริม

²⁹ CCCN ย่อมาจาก The Customs Co-Operation Council Nomenclature เป็นระบบการจำแนกสินค้าระบบสากลแบบเดิมที่ใช้กันแพร่หลายทั่วโลก ประมาณ 150 ประเทศ ส่วนระบบ Harmonized System นี้ คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (The Customs Co-Operation Council) ได้ปรับปรุงจากระบบ CCCN ประเทศไทยประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2531

พรบ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520³⁰ กฎหมายแม่บทฉบับนี้ให้สิ่งจูงใจจำนวนมากเพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งทำให้เป็นการส่งเสริมการนำเข้าวัตถุดิบ เครื่องจักร อุปกรณ์ ทั้งนี้โดยมีการยกเว้น หรือลดหย่อนภาษีอากรประเภทต่างๆ มากมาย มาตรา 28 และ 29 มีการยกเว้นอากรขาเข้า และ/หรือภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร หรืออาจได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าและ/หรือภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร หรืออาจได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าและ/หรือภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร เพียงกึ่งหนึ่งหรือไม่ได้รับเลย แล้วแต่คณะกรรมการฯ พิจารณา

2. ความชอบธรรมในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศของรัฐกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ³¹

เหตุผลที่ใช้ในการแทรกแซงภาคการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลอาจมีหลายๆ ประการ มีทั้งเพื่อความมั่นคง เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสาธารณสุข เพื่อป้องกันภาวะการขาดแคลนภายในประเทศ เพื่อคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศ เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าภายในประเทศ จนถึงเพื่อต่อต้านประเทศที่มีลัทธิเหยียดผิว หรือที่ปกครองตนเองด้วยลัทธิการเมืองอื่นที่มีใช้ประชาธิปไตย ข้ออ้างเหล่านี้มีความ “สมเหตุสมผล” ในสายตาของรัฐบาลเสมอ อย่างไรก็ตาม ในกรณีสินค้าบางชนิด ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน รัฐบาลยกความชอบธรรมจากการทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐบาลได้สร้างพันธะไว้ หรือได้ทำกับองค์กรระหว่างประเทศ ข้อตกลงนำตาลระหว่างประเทศ ข้อตกลงกาแฟระหว่างประเทศ ข้อตกลงยางพาราระหว่างประเทศ ข้อตกลงการจำกัดส่งออกมันสำปะหลังโดยสมัครใจกับประชาคมยุโรป และข้อตกลงเส้นใยระหว่างประเทศ เป็นต้น การแทรกแซงของรัฐบาลในกรณีสินค้าเหล่านี้ รัฐบาลระบุว่า “เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามข้อตกลงนั้นๆ” เสมอ

³⁰ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีพัฒนาการมาจาก พรบ.ส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 พ.ศ.2501 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 42 พ.ศ.2502 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 47 พ.ศ.2502 พรบ.ส่งเสริมการลงทุน เพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2503 พรบ.ส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2505 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ.2515 และ พรบ.งดหรือลดอากรขาเข้าให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม พ.ศ.2503

³¹ หัวข้อนี้ผู้เขียนได้รับแนวคิดที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจาก อัมมาร สยามวาลา และอาจารย์รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ แต่ความบกพร่องที่มีอยู่ย่อมเป็นของผู้เขียน

2.1 รัฐธรรมนูญกับการทำข้อตกลงระหว่างประเทศ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532) ชี้ให้เห็นอย่างกระจ่างชัดว่า นับตั้งแต่ปี 2398 ที่ไทยต้องถูกบังคับให้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริงที่ไม่เสมอภาคในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เศรษฐกิจไทยก็ผูกพันแนบแน่นกับระบบทุนนิยมโลก กระบวนการตัดสินใจ การทำข้อตกลงระหว่างประเทศอยู่ในมือของฝ่ายบริหาร โดยมีกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) เป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ การตัดสินใจข้อตกลงต่างๆ เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแม้แต่น้อย ดังกรณีการเข้าเป็นสมาชิกของแกตต์ (GATT) ในปี 2525 การเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การกาเฟระหว่างประเทศ เมื่อปี 2524 การทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังโดยสมัครใจไปประชาคมยุโรป เมื่อปี 2525 และปี 2529 และการเข้าร่วมในข้อตกลงเส้นใยระหว่างประเทศ เมื่อปี 2519 เป็นต้น ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เคยมีโอกาสได้เข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว เหตุผลสำคัญส่วนหนึ่งก็เพราะในช่วงเวลานับตั้งแต่ปี 2475 จนถึงปัจจุบัน พลังอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ยังมีอำนาจในการออกกฎหมายอย่างเข้มแข็ง และยังคงเป็นเช่นนั้นอยู่ แม้ว่า สภาพของพลังอำมาตยาธิปไตยเริ่มอ่อนลาลงก็ตาม (Egedy, 1988; Suriyamonkol and Buyot, 1985, Ramsay, 1985) ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่างๆ ตั้งแต่พ.ศ. 2475 ถึงสิงหาคม 2531 ได้ให้อำนาจการทำข้อตกลงระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาใดๆ แก่ฝ่ายบริหาร ยกเว้นในกรณีที่สัญญาที่มีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงพระราชอาณาเขตหรือเขตอธิปไตยแห่งชาติ หรือสัญญาที่สร้างพันธะในการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น³² ด้วยเหตุนี้ แม้เราจะทราบว่า การทำข้อตกลงระหว่างประเทศใดๆ ซึ่งมีผลอย่างไพศาลต่อประชาชนชาวไทยจำนวนมากเพียงใด ฝ่ายบริหารก็ไม่จำเป็นต้องเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับรองหรือให้สัตยาบัน ดังที่นานาอารยประเทศทำกัน นั่นคือฝ่ายบริหารไทยมีอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ให้สามารถทำข้อตกลงระหว่างประเทศใดๆ หรือสัญญาใดๆ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายรัฐสภา (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2532) ดังนั้น การที่รัฐบาลไทยเข้าร่วมในข้อตกลงเส้นใยระหว่างประเทศเมื่อปี 2519 หรือการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังโดยสมัครใจไปประชาคมยุโรป เมื่อปี 2525 และ 2529 จึงไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดใดๆ ในทางพฤตินัย รัฐบาลยังมิได้สร้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศ ด้วยการนำข้อตกลงระหว่างประเทศเข้าสู่รัฐ

³² โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2521 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2528 ในมาตรา 162 ซึ่งชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางเพียงใด

สภาพ ทางหนึ่งที่จะแก้ไขได้คือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การทำข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือ สนธิสัญญาใดๆ ต้องฝ่ายการรับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังเช่นในประเทศที่มีการปกครองแบบ ประชาธิปไตยอย่างแท้จริงยึดถือปฏิบัติเป็นประเพณีสืบมา³³

2.2 การตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

กฎหมายฉบับที่สำคัญที่สุดที่ใช้ในการแทรกแซงการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลคือ พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอก และการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 และต่อมาได้มีการยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอก และการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 กฎหมายฉบับนี้สร้างขึ้นเพื่อควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดย ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในมาตรา 5 ซึ่งอำนาจว่า รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ สามารถกำหนดให้ สินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้า และมีการตราฎกระทรวง ฉบับที่ (2) พ.ศ. 2523 ระบุว่า รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ และ กำหนดจัดสรรปริมาณทั้งการส่งออกและนำเข้า (ข้อ 5) โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อเสถียรภาพและ ความมั่นคงทางการค้าระหว่างประเทศ การให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางมีจุดประสงค์ว่า เพื่อความสะดวกแห่งการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ถ้าเราถือเกณฑ์ว่า “ค่าธรรมเนียมพิเศษ” หรือ “โควต้า” นั้นเปรียบเสมือนภาษีชนิดหนึ่ง³⁴ (Tariff Equivalent) การที่ฝ่ายบริหารจะจัดเก็บหรือ กระทำใดๆ ต่ออากรขาเข้า/ขาออกนั้น ตามธรรมเนียมปฏิบัติของนานาอารยประเทศ³⁵ หรือของ ประเทศไทยจะต้องเสนอเป็นพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณารับรองเป็น เรื่องเป็นราว เพราะถือว่า ภาษีอากรมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวาง

ในสังคมประชาธิปไตย กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มภาษี รายได้ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก หรืออากรขาเข้า/ขาออก ล้วนต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระ ราชกำหนดให้รัฐสภาพิจารณารับรอง ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือแห่งการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร

³³ ในกรณีของสหรัฐอเมริกา แม้แต่การทำข้อตกลงจำกัดตนเองโดยสมัครใจระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา ใน กรณีรถยนต์เมื่อปี 2524 ก็ถือเป็นเรื่องผิดรัฐธรรมนูญในแง่ของนักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (Lockmann, 1986)

³⁴ แนวคิดเรื่องนี้มิใช่เรื่องใหม่ มีการศึกษามากในวิชาเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ อาทิ Bhagwati (1965) เป็นต้น

³⁵ ตัวอย่างเช่น Com Laws ของสหราชอาณาจักร ในช่วงกลางศตวรรษ 19 ก็เป็นเรื่องที่มีการศึกษาอย่าง กว้างขวางในตำราเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ

โดยฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างแท้จริง การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง หากรัฐบาลแพ้คะแนนเสียงโหวตในกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร ก็มักจะลงเอยด้วยการลาออกหรือยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ กระบวนการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรจึงมีความสำคัญในสังคมที่เป็นประชาธิปไตย แต่การที่กระทรวงพาณิชย์ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการส่งออกป็นนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 เข้าควบคุมภาคการค้าระหว่างประเทศ โดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ หรือกำหนดโควต้า การนำเข้า/ส่งออก นับเป็นสิ่งที่ชี้ชวนให้เห็นว่าฝ่ายบริหารหรือพลังอำนาจขีปใดในสังคมไทยยังมีบทบาทครอบงำกระบวนการร่างกฎหมายอยู่มาโดยตลอด เพราะหากถือว่า ทั้งค่าธรรมเนียมพิเศษ หรือโควต้าเป็นเสมือนภาษีอากรชนิดหนึ่ง รัฐบาลก็จะต้องเสนอเป็นพระราชบัญญัติเป็นกรณีๆ ไป มิใช่ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้กับกรณีต่างๆ ไปดังที่เป็นอยู่³⁶

3. วิเคราะห์โครงสร้างกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ : ศึกษาจากพระราชบัญญัติการส่งออกป็นนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522³⁷

3.1 ลักษณะกฎหมาย : สั้นและขาดรายละเอียดหลัก

นักกฎหมายไทยรุ่นใหม่เริ่มตระหนักถึงข้อจำกัดของโครงสร้างกฎหมายไทยที่ดำรงอยู่ เมื่อเร็วๆ นี้เริ่มมีเสียงเสนอให้ปฏิรูปกฎหมายไทย ดังขึ้นเรื่อยๆ (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย 2529) สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และบรรศักดิ์ อุวรรณโณ 2530 ; บรรศักดิ์ อุวรรณโณ 2532) ข้อสรุปก็คือ กฎหมายไทยมีความล้าหลัง ไม่มีวัตถุประสงค์หลากหลาย ไม่มีคุณภาพเพียงพอในการตอบสนองความหลากหลายของสังคม โดยเฉพาะมีเนื้อหากฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ เพราะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นกลไกของรัฐมากเกินไป จำนวนกฎหมายที่มีมากจนยากต่อการค้นหา อีกทั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงลำบากและล่าช้า โดยทั่วไป เราสามารถสรุปว่า กฎหมายแม่บทที่เป็นพระราชบัญญัตินั้นมีจำนวน

³⁶ สภาผู้แทนราษฎรของไทยยังมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารน้อยมาก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างของฝ่ายบริหาร ที่ยึดกุมอำนาจการเสนอกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจอยู่ในมือของรัฐบาล (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และบรรศักดิ์ อุวรรณโณ 2530)

³⁷ ลักษณะโครงสร้างกฎหมายไทยแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับกฎหมายของประเทศตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา อาทิ Farm Act หรือ Trade Act ฉบับต่างๆ กฎหมายเหล่านี้มีความยาวมาก ประกอบด้วยรายละเอียดหลักต่างๆจนเจ้าหน้าที่ทางการค้าไม่อาจบิดเบือนประเด็นการใช้ นอกจากทำตามที่บัญญัติในกฎหมาย (โปรดดู Baldwin, 1989; Destler, 1986).

น้อย เนื้อหาสั้น กระทัดรัด รายละเอียดหลักของกฎหมายนั้นกลายเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่จะออกเป็น อนุบัญญัติ³⁸ ต่างๆ ตัวอย่างรูปธรรมก็คือ พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรมีเพียง 10 มาตรา แต่มีพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการส่งออก 48 ฉบับ และพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการนำเข้า 12 ฉบับ หรือพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสิ้นค้า พ.ศ.2522 มีเพียง 25 มาตรา มีกฎกระทรวง 5 ฉบับ แต่มีประกาศกระทรวงพาณิชย์มากกว่า 100 ฉบับ มีระเบียบและแจ้งความของกระทรวงพาณิชย์อีกเป็น 100 ฉบับ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ลักษณะกฎหมายไทยจึงเป็นการใช้โดยขึ้นอยู่กับความคิดของผู้ใช้กฎหมายเป็นสำคัญ³⁹ นักกฎหมายบางท่านชี้ว่ากฎหมายไทยในขณะนี้ขาดความโปร่งใส (Transparency) มีขนาดสั้นกระทัดรัด และปล่อยให้รายละเอียดที่เป็นอนุบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้นมีความสำคัญ ในแง่ที่ว่ากฎหมายมักให้อำนาจในการตัดสินใจ หรืออำนาจออกกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ ไว้ที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ เช่น รัฐมนตรี หรืออธิบดี เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่ระดับรองเป็นเพียงผู้เตรียมเรื่อง และปฏิบัติตามเท่านั้น (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และบรรศักดิ์ อูวรรณ โณ 2530)

3.2 ลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัติที่ควบคุมการส่งออก/นำเข้า

พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสิ้นค้า พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายแม่บท (Legality) ที่ใช้ในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศของไทยกับต่างประเทศ โดยตรง พระราชบัญญัติฉบับนี้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเก่า พ.ศ.2482 โดยอนุบัญญัติที่ออกโดยพระราชบัญญัติฉบับเก่ายังมีผลต่อไป ตราบเท่าที่ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติฉบับใหญ่ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์ของกฎหมายทั้งสองฉบับ เราจึงต้องย้อนศึกษาพระราชบัญญัติฉบับเก่า

³⁸ อนุบัญญัติ หมายถึง กฎหมายฉบับต่างๆ ที่รองลงมาจากพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

³⁹ ในหลายต่อหลายกรณี เราจึงต้องเดาว่า ผู้ใช้กฎหมายคิดอย่างไร โดยเฉพาะในเรื่องโควตานำเข้า/ส่งออก ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐมนตรีหรืออธิบดี

3.2.1 พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่ง สินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482

พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นในสมัยที่ พันเอกแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี⁴⁰ในตอนปลายปี 2482 เป็นกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายรัฐบาล มีเพียง 10 มาตราเท่านั้น⁴¹ ทั้งนี้โดยระบุชัดเจนในการออกกฎหมายว่า (มาตรา 3)

“เพื่อเหตุแห่งความมั่นคงสาธารณะ สาธารณสุข และสาธารณประโยชน์อื่นใด ให้มีการควบคุม สินค้าบางอย่าง ซึ่งจะส่งออกป็นอกหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรใด

สินค้าอันจะตกอยู่ในข่ายแห่งความควบคุมตามความในวรรคก่อน ควรอนุญาตให้ส่งออกป็นอกหรือนำเข้ามา การกำหนดจำนวนหรือน้ำหนักในการส่งออกป็นอกหรือนำเข้ามา และการห้ามมิให้ส่งออกป็นอกหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าเหล่านั้น ให้กำหนดขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา”

ทั้งนี้โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็นผู้ดำเนินการควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้าซึ่งสินค้าที่ถูกควบคุม (ตามมาตรา 4) โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร มีปลัดกระทรวงเศรษฐกิจเป็นประธาน อธิบดีกรมพาณิชย์ อธิบดีกรมศุลกากรเป็นกรรมการโดยตำแหน่งกับกรรมการอื่นอีก 4 ท่าน (มาตรา 5) คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาในเรื่องสินค้าที่ควรควบคุมการอนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้า จำนวนหรือน้ำหนักที่จะส่งออกหรือนำเข้า การห้ามมิให้ส่งออกป็นอกหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร และโดยทั่วไป การใดๆ อันเกี่ยวแก่การจัดการควบคุมให้ดียิ่งขึ้น (มาตรา 6) และมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ระวังโทษปรับไม่เกิน 5 พันบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁴⁰ คณะรัฐมนตรี คณะที่ 9 มีนายพันเอก หลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ 16 ธ.ค. 2481 - 6 มี.ค. 2485 แถลงนโยบายเมื่อ 26 ธ.ค. 2481

⁴¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 หน้า 1329-1333

พระราชบัญญัติฉบับนี้เสนอขึ้นเพื่อความมั่นคง สาธารณสุขและสาธารณประโยชน์อื่นๆ ทั้งนี้ก็เพราะขณะนั้นกำลังเกิดสงครามในทวีปยุโรป⁴² พ.อ.พระบริรักษ์ยุทธกิจ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยกล่าวว่า

“...เนื่องจากการสงครามที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรปได้มีส่วนกระทบกระเทือน ถึงเศรษฐกิจของทุกประเทศ และสำหรับสินค้าบางอย่างได้มีการนำเข้าและส่งออกนอกประเทศมากเกินไปจนเป็นเหตุให้ประชาชนของทุกประเทศนั้นได้รับความเดือดร้อน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย เห็นว่าต่อไปให้มีการส่งสินค้า ซึ่งประชาชนจำเป็นต้องใช้นำออกไปนอกประเทศโดยไม่มีการควบคุมแล้ว อาจจะเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ เพราะฉะนั้น รัฐบาลจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่สภาฯ หวังว่าสภาฯ คงรับหลักการไว้พิจารณาด้วยดี”

ขณะนั้นเป็นช่วงที่เศรษฐกิจการเมืองไทยกำลังเริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ร่างขึ้นมีเจตนาเพื่อป้องกันปัญหาการส่งออก/นำเข้าที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อันใกล้ สิ่งที่ต้องบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์ก็คือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่า ไม่มีสมาชิกคนใดคัดค้านหรือแสดงความเห็นใดๆ ทั้งๆที่เป็นกฎหมายสำคัญที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างไพศาล ประธานสภาฯจึงเสนอให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญที่จำนวน 9 คน⁴³ ฝ่ายรัฐบาลเสนอให้แปรญัตติภายในเที่ยงวันพรุ่งนี้ ขณะนั้น พ.อ.พระบริรักษ์ยุทธกิจ แถลงว่า พระราชบัญญัตินี้มีข้อสำคัญเพียง 3 มาตราเท่านั้น สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ กฎหมายแม่บทนี้เกิดขึ้นในภาวะไม่ปกติ กล่าวคือเป็น กฎหมายที่มุ่งควบคุมการค้าระหว่างประเทศ อันเนื่องจากความกรังเกรงภัยสงคราม สภาผู้แทนราษฎรจึงรับหลักการไว้พิจารณาด้วยดี โดยไม่มีใครอภิปรายเพื่อคัดค้านแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเป็นพระราชบัญญัติค่อนข้างสั้น มีลักษณะการใช้ที่ครอบคลุมกว้าง และให้อำนาจ

⁴² การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยห้ามส่งออก/นำเข้า (Export/Import Prohibition) นี้ มักใช้กับกรณีวัตถุดิบ อาหาร ซึ่งนิยมใช้ในยุคพาณิชย์นิยม(Mercantilist Period) แต่ในช่วงที่เกิดสงครามก็มักนำเครื่องมือชนิดนี้มาใช้เพื่อควบคุมการส่งออก/นำเข้าสินค้าที่เป็นวัตถุดิบสำคัญ และอาหาร เพื่อให้เพียงพอสำหรับพลเรือนและความต้องการของทหาร (Haberler, 1937; 1943)

⁴³ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยยันต์ นายวนิช ปานะนนท์ นายเดือน บุนนาค นายโสภณ สุภธีระ นายแก้ว สิงห์เสนทนต์ นายถวิล อุดล ขุนวิริยะเหิรหา และนายจำลอง ดาวเรือง

ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงภาคการค้าระหว่างประเทศได้โดยตรง ซึ่งก็เป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลในขณะนั้น เพราะสถานการณ์ของโลกกำลังอยู่ในภาวะสงคราม พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไข 2 ครั้ง ถึงปี 2487 และ 2490⁴⁴

แม้ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติที่ร่างขึ้นในภาวะที่กำลังเกิดสงคราม แต่รัฐบาลไทยในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ 2482-2522 ก็ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศในยามปกติตลอดมา กล่าวคือ มีการออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมสินค้าส่งออกและนำเข้าจำนวน 48 และ 12 ฉบับตามลำดับ และมีประกาศกระทรวงพาณิชย์และประกาศกรมการค้าระหว่างประเทศอีกจำนวนมาก

3.2.2 พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522⁴⁵

กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ ในขณะที่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรี⁴⁶ ทั้งนี้โดยมีสถานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างฯ โดยมีเหตุผลตามตัวอักษรว่า

“เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า บางอย่าง พุทธศักราช 2482 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ และการค้าในปัจจุบัน และโดยที่เป็นการสมควรให้รัฐบาลมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับ สินค้าบางประเภทที่จะส่งออกป็นอก

⁴⁴ รัฐบาลแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า บางอย่าง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2487 โดยยกเลิกมาตรา 10 ใน พรบ.ฉบับเดิม และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม และออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในอัตราไม่เกิน 10 บาท และวางระเบียบการเพื่อปฏิบัติการตามบทแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต่อมาเมื่อปี 2490 รัฐบาลได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 3 ยกเลิกมาตรา 9 ของ พรบ.ฉบับเดิม และเพิ่มโทษจากที่กำหนดไว้เดิมเพียง 3 ปี ให้เพิ่มการจำคุกเป็นไม่เกิน 10 ปี และปรับ 5 เท่าราคาสินค้าที่นำเข้าหรือนำออกราชอาณาจักร กับปรับสินค้านั้น ค่าปรับนั้น ให้แบ่งจ่ายเป็นค่าสินบนและค่ารางวัลแก่ผู้นำจับและผู้จับมีส่วนร่วมในทำ

⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 96 ตอนที่ 74 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2522

⁴⁶ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรี 2 ครั้ง ยุคแรกคือ ช่วงวันที่ 11 พ.ย. 2520 ถึง 22 เม.ย. 2522 และ ยุคที่ 2 คือ ช่วง 12 พ.ค. 2522 ถึง 3 มี.ค. 2523 วันที่ 12 พ.ค. 2522 มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร 301 คน และมีการแต่งตั้งวุฒิสภา 255 คน โดยประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา

หรือจะนำเข้ามาราชอาณาจักร กับให้มีอำนาจในการ ดำเนินการจัดระเบียบการค้า กับต่างประเทศ ให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ และ ความ มั่นคงของประเทศ และก่อให้เกิดความเชื่อถือแก่นานาประเทศยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตรา พระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

กฎหมายแม่บทนี้มีจำนวน 25 มาตรา มาตราที่สำคัญที่สุดคือ มาตรา 5 ซึ่งระบุว่า ในกรณี ที่ จำเป็นหรือสมควร เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคง ของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ก็ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะมนตรีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง คือ

- (1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้าม ในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (3) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า ตลอดจน กำหนดประเทศที่ส่งไปหรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้านี้
- (4) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษ ในการส่งออก หรือในการนำเข้า
- (5) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมี หนังสือรับรองถิ่น กำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลงหรือประเพณี ทางการค้าระหว่างประเทศ
- (6) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการส่งออกหรือนำเข้า ตามพระราชบัญญัตินี้

ส่วนมาตรา 6 นั้นให้อำนาจรัฐมนตรี โดยอนุมัติของรัฐมนตรีที่อำนาจกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมพิเศษ ในการส่งออกหรือนำเข้า โดยจะกำหนดเป็นเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นก็ได้ ทั้งนี้เพื่อประกาศว่าสินค้าใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือนำเข้าตามมาตรา 5(2) ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรี มอบหมาย การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามกฎกระทรวง และมาตรา 24 บรรดาพระ-

ราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงประกาศและระเบียบที่อาศัยตามพระราชบัญญัติฉบับเก่า ก็คงให้มีผลบังคับใช้ต่อไป ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

ส่วนที่มีผลต่อการค้าแทรกแซงการค้าระหว่างประเทศมากที่สุดคือ มาตรา 5 (2) และมาตรา 7 วรรค 2 การอนุญาตให้เป็นไปตามกฎกระทรวง⁴⁷ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2523 ซึ่งเป็นฉบับที่สำคัญที่สุด เพราะอาศัยมาตรา 5 (2) และมาตรา 7 วรรค 2 กำหนดเงื่อนไขวิธีการขออนุญาต และการอนุญาตส่งออกนำเข้ามีเงื่อนไขอยู่ 7 ประการ คือ

- (1) หลักฐานจากกระทรวงพาณิชย์ซึ่งให้ความเห็นชอบในด้านราคาและ / หรือปริมาณของสินค้าที่จะส่งออกหรือนำเข้า
- (2) แผนผังแสดงสินค้าที่ได้รับอนุมัติจากกรมศุลกากร หรือหลักฐานแสดงที่เก็บสินค้าที่ขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้า ซึ่งต้องมีขนาดเหมาะสมกับปริมาณของสินค้านั้น
- (3) หลักฐานการซื้อขาย หลักฐานการชำระเงิน หรือเอกสารทางการค้าอื่นใดที่จำเป็นในการส่งออกหรือนำเข้าสำหรับสินค้าจะส่งออกหรือนำเข้า
- (4) หลักฐานการค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายสินค้าของผู้ขออนุญาตที่ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยออกให้แก่กระทรวงพาณิชย์
- (5) หลักฐานการชำระค่าธรรมเนียมสำหรับสินค้าที่จะส่งออกหรือนำเข้าในกรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ต้องชำระค่าธรรมเนียมก่อน
- (6) หลักฐานการได้รับความเห็นชอบหรือได้รับการอนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้าจากหน่วยงานอื่นหรือตามกฎหมายอื่น ถ้ามี
- (7) หลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่ต้องใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรปริมาณสินค้าตามข้อ 5

ทั้งนี้ในข้อ 5 ของกฎกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 เป็นเงื่อนไขสำคัญในการควบคุม กล่าวคือ ในกรณีสินค้าชนิดใดเป็นสินค้าที่กระทรวงพาณิชย์จำเป็นต้องจัดสรรปริมาณในการอนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้า⁴⁸ การอนุญาตให้แก่บุคคลใด ในปริมาณเท่าใด ให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างดังนี้

⁴⁷ กฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเพียง 5 ฉบับเท่านั้น กฎกระทรวงฉบับที่ 1 พ.ศ. 2522 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2523 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2526 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2528 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2528

⁴⁸ ภาษากฎหมายระบุว่าเป็น “การจัดสรรปริมาณ” ในทางเศรษฐศาสตร์ก็คือโควตา (Quota) ซึ่งเป็นเครื่องมือการค้าระหว่างประเทศที่เก่าแก่อันหนึ่ง

- (1) ปริมาณสินค้าที่มีอยู่ในความครอบครองของผู้ขออนุญาตว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด
- (2) ประวัติการส่งออกหรือนำเข้าของผู้ขออนุญาตในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งก่อนวัน
จัดสรร
- (3) ความสามารถในการผลิต การใช้ และการตลาดของผู้ขออนุญาต
- (4) อัตราส่วนการให้ความร่วมมือในการซื้อสินค้าตามราคาประกัน หรือการจัดทำมูล
กันท์กันชนสินค้า
- (5) อัตราส่วนการให้ความร่วมมือในการซื้อสินค้าจากผู้ผลิตภายในประเทศหรือการขาย
สินค้าให้แก่ทางราชการ หรือผู้ผลิตหรือผู้บริโภคตามราคาที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางการค้าระหว่างประเทศ

กล่าวได้ว่ากฎหมายแม่บททั้งสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นอก และ
การนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482 และ พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอก
และการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่มุ่งเข้าแทรกแซงการค้า
ระหว่างประเทศอย่างเด่นชัด ความแตกต่างที่สำคัญคือ

ประการแรก วิธีการที่กำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุม จะต้องออกเป็นพระราช
กฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติฉบับเก่า แต่พระราชบัญญัติใหม่นั้น ออกเป็นประกาศกระทรวง
พาณิชย์โดยต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ประการที่สอง พระราชบัญญัติเก่ากำหนด
แต่เพียงว่าจะส่งออกหรือนำเข้าสินค้าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต
จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ได้รับมอบหมาย สำหรับพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ถ้า
ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 (1) ก็เป็นการห้ามเด็ดขาด ไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์การผ่อนผัน
อนุญาตได้ โดยมาตรา 7 กำหนดว่า หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่
รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตามก็ดี ในกรณีที่ได้มีการกำหนดสินค้าควบคุมตามมาตรา 5
(2) แล้ว และได้มีการกำหนดมาตรการในการอนุญาตโดยอาศัยมาตรา 5(6) ไว้ในประกาศกระทรวง
พาณิชย์สำหรับสินค้านั้นด้วย การผ่อนผันโดยวิธีการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้นี้ก็มิอาจกระทำได้
เว้นแต่จะมีการแก้ไขประกาศกระทรวงพาณิชย์นั้นเสียมาตรา 5 วรรคท้าย (ชนิดพันธุ์ เชื้อบุญชัย
2529) เราอาจสรุปว่า กรณีสินค้าที่ถูกระบุให้ต้องขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้าตามพระราชบัญญัติ
ฉบับเก่า อำนาจในการผ่อนผันอนุญาตเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งอาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นได้หรือ
ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องควบคุมสินค้าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแล้วก็อาจผ่อน
ผันให้ส่งออกหรือนำเข้าได้ทั่วไปโดยออกเป็นประกาศ กระทรวง สำหรับสินค้าที่ถูกควบคุมโดย

อาศัยมาตรา 5 (2) หากไม่มีการกำหนดมาตรการตามมาตรา 5 (6) ไว้ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการผ่อนผันอนุญาตจะกำหนดโดยอาศัยกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523 อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเกณฑ์ผ่อนผันการอนุญาตของสินค้าที่ออกโดยพระราชบัญญัติฉบับเก่า ถ้ากำหนดขึ้นหลังจากประกาศกระทรวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2523 หลักเกณฑ์การผ่อนผันอนุญาตก็เป็นเรื่องที่รัฐมนตรีต้องทำให้สอดคล้องกับกระทรวงฉบับนี้ กล่าวโดยสรุปก็คือ สินค้าที่อยู่ในข่ายที่ถูกควบคุมการส่งออก หรือนำเข้าทุกชนิด หากจะผ่อนผันให้ส่งออก หรือนำเข้า จะต้องมิใช่อนุญาตของกระทรวงพาณิชย์เสมอ นั่นคือ การผ่อนผันการส่งออกหรือนำเข้าไม่สามารถทำได้ ถ้าปราศจากใบอนุญาตของกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์จึงออกระเบียบประกาศลงแจ้งความเพื่อผ่อนผันอนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้าอยู่เสมอ

สิ่งที่น่าสนใจก็คือพระราชบัญญัติฉบับใหม่เลือกที่จะให้การใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างรวดเร็ว และรอบคอบด้วย การให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์นำเสนอการควบคุมสินค้านำเข้าหรือส่งออกให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ⁴⁹ ดังนั้น การควบคุมการค้าระหว่างประเทศใดๆ ที่ใช้พระราชบัญญัตินี้ คณะรัฐมนตรีชุดต่างๆ จึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้

คำถามสำคัญก็คือ ทำไมพระราชบัญญัติฉบับใหม่จึงให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารไว้อย่างกว้างขวาง แม้ว่าจะให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ แต่ที่ใช้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง ข้อสันนิษฐานก็คือ เราต้องย้อนกลับมาที่การตรากฎหมายฉบับนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเดือนมีนาคม 2522⁵⁰ ขณะนั้นเป็นสมาชิกสภาแต่งตั้งทั้งสิ้นจำนวน 360 คน ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ตามการจำแนกของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2532) พบว่า จำนวนรัฐมนตรีที่แต่งตั้ง 33 คน ในขณะนั้นมีพื้นเพมาจากข้าราชการถึง 28 คน (ข้าราชการทหาร ตำรวจ และพลเรือน) ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ⁵¹ นายนาม พูนวัตถุ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แถลงจุดมุ่งหมายการออกพระราชบัญญัติ (ตอนที่ 3.2.2) สิ่งที่น่าสนใจก็คือ นายนาม พูนวัตถุ กล่าวว่า

⁴⁹ สิ่งที่ชวนให้สงสัยก็คือ มีทางเป็นไปได้หรือไม่ ที่กระทรวงพาณิชย์มิได้นำเสนอเรื่องการควบคุมสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งให้คณะมนตรีพิจารณาอนุมัติ

⁵⁰ รัฐบาลส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ตามหนังสือที่ สร 0203/3198 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2522 และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภารับไว้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2522

⁵¹ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 33 เล่มที่ 13 พ.ศ.2522

“กฎหมายปัจจุบัน ไม่ได้บัญญัติให้ข้าราชการมีอำนาจด้วยการออกหนังสือรับรองซึ่งสินค้ากำหนดไว้ ซึ่ง ขณะนี้ ระยะหลายๆ ปีที่ผ่านมาได้มีการขออนุญาตไปรับรองสินค้าจากกระทรวงพาณิชย์เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ได้มีการกำหนดโควตาการนำเข้าของประเทศต่างๆ เช่น สิ่งทอ หรือสับปะรดกระป๋อง เป็นต้น จำต้องมีใบรับรองที่กำเนิด ซึ่งหากว่าทางราชการไม่ออกให้แล้ว ผู้ส่งออกไม่สามารถไปขอเรียกเก็บเงินจากธนาคารได้ เพราะในการเปิด L/C ก็ดี ในการทำสัญญาซื้อขายสินค้าก็ดี ผู้ซื้อจะระบุว่าจะมีใบรับรองที่กำเนิดของทางราชการไปแสดงด้วย ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้มีระบุให้อำนาจเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองที่กำเนิดไว้ด้วย”

ถ้าเราตีความตามตัวอักษร เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อรับรองแหล่งกำเนิดของสินค้าเท่านั้น ซึ่งก็เป็นเครื่องช่วยส่งเสริมการค้ามากกว่าการควบคุมการค้าอย่างที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติ แม้ว่าจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็มีสมาชิกอภิปรายว่า กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่รัฐค่อนข้างมาก ตามมาตรา 5 แต่ก็คิดว่าขึ้นกับความจริงใจ ความสุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ⁵² นอกจากนี้ก็มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกท่านหนึ่ง อภิปรายเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ⁵³ และตั้งเป็นกองทุนของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่ง นายนาม พูนวัตถุ ก็ชี้แจงว่า การไม่กำหนดเป็นกฎกระทรวงเหมือนค่าธรรมเนียมอื่นๆ ก็เพราะค่าธรรมเนียมพิเศษนี้จะเก็บตามสถานการณ์ ถ้ากำหนดเป็นกฎกระทรวงก็อาจทำให้ยุ่งยากล่าช้า ไม่ทันการณ์ ดังนั้นจึงเสนอให้เป็นประกาศของกระทรวงพาณิชย์

ผลก็คือร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ไม่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติท่านใดคัดค้าน รัฐบาลจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ แม้ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติสำคัญ แต่มีการอภิปรายอย่างรวบรัด การอภิปรายมิได้มีการตั้งประเด็นเกี่ยวกับอำนาจที่รัฐบาลสามารถเข้าแทรกแซงการค้าระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในมาตรา 5 และ 7 กล่าวโดยสรุป กฎหมายฉบับนี้ร่างโดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการโดยแท้จริง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นกฎหมายที่สะท้อนว่า พลังอำมาตยธิปไตยในขณะนั้นมีความเข้มแข็งอย่างยิ่ง เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในปี 2482 เมื่อ นายกรัฐมนตรี หลวงพิบูลสงคราม บริหารประเทศในช่วงนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออก และนำเข้า ฉบับปี 2548 ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายคัดค้าน หรือแสดงความเห็นแต่อย่างใด

⁵² นายชนะ รุ่งแสง เป็นผู้อภิปรายคนแรก

⁵³ พันเอก กลม เรืองวุฒิ เป็นผู้อภิปรายคนที่สอง

4. การใช้กฎหมายของรัฐบาลในการแทรกแซงการค้าระหว่างประเทศ: เจตนารมณ์กับขอบเขตการใช้กฎหมาย

เจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นเช่นไรจริงๆ เราคงต้องสอบถามจากผู้ร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ ซึ่งบางท่านก็ลาจากโลกนี้ไปแล้ว เราจึงพิจารณาผ่านสถานการณ์เศรษฐกิจสังคมขณะนั้น ประกอบกับเหตุผลที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติ เราทราบอย่างแน่ใจ พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 เป็นกฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อเตรียมรับกับสถานการณ์สงครามโลกที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กระทรวงพาณิชย์จึงมีความจำเป็นต้องเข้าควบคุมการค้าระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิด ในขณะที่พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 สร้างขึ้นในภาวะเศรษฐกิจปกติ แต่ยังยึดถือวิธีการควบคุมการค้าระหว่างประเทศจากพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2482 อย่างเหนียวแน่น พร้อมทั้งพยายามให้กฎหมายมีลักษณะการควบคุมมากยิ่งขึ้นไปกว่ากฎหมายฉบับเก่า มีการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษและมีการกำหนดว่าสินค้าชนิดใดที่ต้องถูกควบคุมการส่งออก อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นภาพลักษณะการแทรกแซงของรัฐบาล เราจำเป็นต้องแยกเป็น 2 ด้าน คือ การส่งออก และการนำเข้า โดยจะวิเคราะห์จากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ⁵⁴

4.1 การส่งออก : ความคุมส่งเสริม

นักกฎหมายรุ่นใหม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนเมื่อปี 2529 ว่ากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกนั้นเป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการแข่งขันการค้าระหว่างประเทศ⁵⁵ กล่าวคือกฎหมายไทยไม่มีลักษณะสนับสนุนและเอื้ออำนวยความสะดวกในการส่งออก (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย 2529 :2529 ค) ตรงกันข้าม กฎหมายกลับมุ่งเน้นที่การควบคุมการค้ามิให้ดำเนินไปอย่างเสรี นโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลชุดต่างๆ แผลงในสภาผู้แทนราษฎรว่าจักส่งเสริมให้ดำเนินการค้าระหว่างประเทศอย่างเสรีนั้น จึงเป็นนโยบายบนแผ่นกระดาษเท่านั้น รัฐบาลมักยกเหตุผลการควบคุมการค้า

⁵⁴ การวิเคราะห์พระราชบัญญัติฉบับเก่ายังไม่ล้ำสมัย เนื่องจากอนุบัญญัติต่างๆ ยังมีผลบังคับใช้อยู่ トラบเท่าที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติฉบับใหม่ นอกจากนี้ในตัวพระราชบัญญัติฉบับเก่าก็มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ

⁵⁵ ข้อสรุปจากการสัมมนาโต๊ะกลมเรื่อง “กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ” เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2529 ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมี คณะบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นประธาน

ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ สินค้าใดสินค้านึงด้วยเหตุผลสั้นๆ ทั้งนี้ก็เพราะลักษณะโครงสร้างกฎหมายแม่บทของไทยที่มีความสั้นกะทัดรัด ขาดรายละเอียดหลัก ซึ่งเป็นกฎหมายในลักษณะการบริหารของรัฐบาล⁵⁶ (Administrative Law) มีผลให้กฎหมายแม่บทขาดความรัดกุมและขึ้นกับการออกกฎหมายที่เป็นอนุบัญญัติเสมอ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหาร ไม่จำเป็นต้องเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้การรับรอง ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดที่เราพบว่า มีอนุบัญญัติจำนวนมากมาจากกฎหมายแม่บทแต่ละฉบับที่มีเพียงไม่กี่มาตราเท่านั้น หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง อนุบัญญัติทั้งหลายที่ออกโดยฝ่ายบริหารเป็นกฎหมายที่สำคัญในการควบคุมเศรษฐกิจ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ อำนาจที่ค่อนข้างไร้ขอบเขตที่แนบแน่นกลับมีการใช้อย่างกว้างขวาง ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2 และ 3 ซึ่งเป็นตัวอย่างสินค้าที่ถูกควบคุมการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติฉบับเก่า และใหม่ เหตุผลที่มักอ้างในการควบคุมการส่งออกมีหลายประการดังที่สามารถสรุปได้ 10 ประการคือ

- (1) ในด้านการคลัง เช่น ทองคำ ทองคำขาว ฯ
- (2) เพื่อป้องกันการขาดแคลนภายในประเทศ เช่น ข้าว แก๊ส โค กระบือ ฯลฯ
- (3) เพื่อป้องกันการลักลอบสินค้าออกนอกประเทศ เช่น เทวรูป ฯลฯ
- (4) เพื่อสงวนไว้ใช้ในอุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น หวาย ทองเหลือง ฯลฯ
- (5) เพื่อให้เพียงพอในประเทศและมีราคาสูง เช่น ฝ้าย ไม้ เชื้อกระดาษ ฯลฯ
- (6) เพื่อจัดระเบียบการส่งออก เช่น ข้าวโพด ฯลฯ
- (7) เพื่อสงวนคุ้มครองสัตว์ป่า เช่น สัตว์ป่าชนิดต่างๆที่เป็นสัตว์สงวน ฯลฯ
- (8) เพื่ออนุมัติให้เป็นไปตามมติสหประชาชาติ เช่น การห้ามส่งออกไปแอฟริกาใต้ ฯลฯ
- (9) เพื่ออนุมัติให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น สิ่งทอ มันสำปะหลัง ฯลฯ
- (10) เพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ เช่น ห้ามส่งสินค้าทุกชนิดไปสาธารณรัฐประชาชนจีน

เหตุผลเหล่านี้เป็น “ความชอบธรรม” ที่ฝ่ายบริหารมักกล่าวอ้างเพื่อควบคุมการส่งออกสินค้าชนิดนั้น โดยเอกชนจะต้องขออนุญาตส่งออกเป็นกรณีๆ ไป หรือ รัฐบาลอาจห้ามส่งออกสินค้าชนิดนั้นๆ ได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา ในพระราชบัญญัติฉบับเก่าและออกเป็นประกาศกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของของคณะรัฐมนตรีในพระราชบัญญัติฉบับใหม่เหตุผลที่รัฐบาลระบุ

⁵⁶ โปรดดู Jennings (1933)

เพื่อควบคุมการส่งออกตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคือ เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจสาธารณ-
ประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ
ประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ สิ่งที่น่าสังเกตคือ แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิด
กว้างขวางเช่นนี้ ก็ยังปรากฏว่า รัฐบาลใช้กฎหมายเกินเลขเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ
อาทิจ การอ้างว่าสินค้าบางชนิดต้องถูกควบคุมการส่งออก ด้วยเหตุผลว่าเพื่อสงวนไว้ใช้ในประเทศ
ดังกรณีสินค้าประเภทหอยทองเหลือง เศษอลูมิเนียม ช้าง ม้า ลา ล่อ และแผ่นเหล็ก เป็นต้น หรือ
เพื่อสงวนสัตว์ป่าคุ้มครองประเภทต่าง ๆ⁵⁷ (ดูตารางที่ 2 และ 3) กรณีเช่นนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลใช้
กฎหมายในลักษณะครอบจักรวาล เพราะต้องตีความว่า การสงวนสินค้าบางชนิดไว้ใช้ในประเทศ
โดยห้ามส่งออกหรือต้องขออนุญาตส่งออก เป็นเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเป็นประโยชน์
อื่นใดของรัฐ ซึ่งการตีความเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลสามารถเข้าแทรกแซงสินค้าส่งออกทุกชนิด ถ้าหาก
รัฐบาลเชื่อว่า การทำเช่นนี้เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ ทั้ง ๆ ที่สินค้านั้นอาจไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง
ของรัฐแต่อย่างใด และผลเสียที่เกิดขึ้นจากการควบคุมการส่งออกเป็นเช่นไร ก็เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่
ของรัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ และไม่มีเอกชนคนใดสามารถร้องเรียนหรือฟ้องศาลให้ตัดสิน⁵⁸
เพราะศาลคงไม่รับฟ้องกรณีการใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารในประเด็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล
ใช้กฎหมายผิดเจตนารมณ์ และถึงแม้ว่าสามารถฟ้องได้ สิ่งที่น่าคิดก็คือ จะมีเอกชนหรือผู้ส่งออกราย
ใดที่ประสงค์จะมีข้อพิพาทกับฝ่ายราชการ เพราะอาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการค้าอย่างราบรื่น
ต่อไป เนื่องจากโครงสร้างกฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจส่วนตัวอย่างมาก
(บรรพศักดิ์ อุวรรณโน 2532)

4.1.1 ข้าว : รัฐบาลทำผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย

รัฐบาลไทยเข้าแทรกแซงเรื่องข้าวมาโดยตลอด เนื่องจากข้าวมีความสำคัญต่อ
เศรษฐกิจไทยอย่างยิ่ง บรรดาการแทรกแซงของรัฐบาลในเรื่องข้าวเริ่มอย่างจริงจังนับหลังปี 2482
เมื่อเกิดสงครามในยุโรป ภาวะการค้าข้าวในตลาดโลกมีความผันผวนอย่างมาก ในระยะแรกข้าวมี
ราคาลดลง แต่เมื่อสงครามเริ่มแผ่ขยายตัว (ศรีกรุงฯ พ.ย. 2482 : 1) โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียที่เป็น

⁵⁷ แม้ว่าการสงวนสัตว์ป่าเป็นสิ่งที่ดีต่อสังคม แต่กฎหมายที่เสนอขึ้นเพื่อควบคุมการค้านี้ มีเจตนารมณ์ที่จะ
ครอบคลุมถึงการอนุรักษ์และสงวนสัตว์ป่าหรือไม่ ผู้ร่างกฎหมายน่าจะตอบได้ดีกว่าอื่นใดทั้งหมด

⁵⁸ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการ
กระทำของเจ้าพนักงาน ย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่บุคคลย่อมไม่อาจฟ้องหน่วยราชการได้ด้วยเหตุผลของการฝ่าฝืน
เจตนารมณ์ของกฎหมาย

ตารางที่ 2

การควบคุมการส่งออกโดยใช้พระราชกฤษฎีกา ตาม พรบ.ควบคุมการส่งออกไป
และนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482

สินค้า	พระราชกฤษฎีกา หรือประกาศ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ในการประกาศ
ทองคำ ทองคำขาว เพชรพลอย	พรฎ.(8) ป.(7)	2485 2509	เหตุผลในด้านการคลัง
โค และกระบือ	พรฎ.(13) ป.(20)	2490 2495	เพื่อป้องกันการขาด แคลนภายในประเทศ
ข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวสาร			
ข้าวเหนียว ปลายข้าว รำข้าว	พรฎ.(5)	2484	
และสิ่งใดๆ ที่แปรสภาพจากข้าว	พรฎ.(13)	2490	
ข้าวทุกชนิด			
ก๊าซปิโตรเลียมเหลว	พรฎ.(40)	2518	เพื่อป้องกันการลักลอบ เทวรูป และชิ้นส่วน ของเทวรูป
เทวรูป ชิ้นส่วนของเทวรูป			
พระพุทธรูป ชิ้นส่วนของพระพุทธรูป	พรฎ.(29)	2509	
ยกเว้นพวกพระเครื่อง			
หวาย(เว้นแต่ผลิตภัณฑ์หวาย ที่ทำเป็นสำเร็จรูปแล้ว)	พรฎ.(46) ป.(15)	2520 2521	เพื่อสงวนไว้ในการ ประกอบอุตสาหกรรม เพื่อสงวนไว้ใช้ภายใน ประเทศ
ทองเหลือง ทองแดง	พรฎ.(28)	2509	
เศษอลูมิเนียม	พรฎ.(31) ป.(20)	2531 2514	
ช้าง ม้า ลา ล่อ	ป. (7)	2509	
เศษเหล็กทุกชนิด (ยกเว้นที่เป็นเหล็กถลุง)	พรฎ.(30) ป. (18)	2512 2514	

ตารางที่ 2 (ต่อ)

สินค้า	พระราชกฤษฎีกา หรือประกาศ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ในการประกาศ
ถังหรือภาชนะที่คล้ายกันทำด้วย เหล็กหรือมีขนาดความจุ 200 ลิตรขึ้นไป	พรฎ.(43)	2519	เพื่อนุมัติให้เป็นไปตามมติ ประชาชาติในเรื่องการ ต่อต้านสาธารณรัฐ แอฟริกาใต้
แผ่นเหล็ก	แพรฎ.(30)	2512	
	ป.(39)	2519	
สินค้าทุกชนิด	พรฎ.(53)	2521	
นํ้าทุกชนิด	พรฎ.(36)	2517	ไม่เพียงพอต่อความ ต้องการภายในประเทศ และมีราคาสูง
ไม้และไม้แปรรูป แต่ไม่รวมไม้ ที่ทำเป็นสำเร็จรูป	พรฎ.(40)	2520	
	ป.(50)	2520	
ต้องการเหล็อง เมล็ดนุ่น หรือเมล็ดฝ้าย	พรฎ.(34)	2516	
กากถั่ว	พรฎ.(32)	2516	
เยื่อกระดาษ ขาปราบศัตรูพืช			
พลาสติกเม็ดน้ำมันผสมสี	พรฎ.(35)	2517	
รวมทั้งทินเนอร์และผงชูรส			
สินค้าทุกชนิด	พรฎ.(17)	2492	เพื่อต่อต้านประเทศที่ ปกครองด้วยระบบสังคมนิยม
ข้าวโพด ข้าวฟ่าง	ป.(7)	2509	เพื่อระเบียบการส่งออก
สัตว์ป่าต่างๆ 117 ชนิด	พรฎ.(31)	2517	เพื่อสงวน คุ่มครองสัตว์ป่า
ซากสัตว์ป่าต่างๆ 29 ชนิด	พรฎ.(29)	2518	บางชนิดและป้องกันการ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

สินค้า	พระราชกฤษฎีกา หรือประกาศ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ในการประกาศ
สัตว์ป่า 20 ชนิด	ป.(41)	2519	กระทบต่อการเพาะพันธุ์ ปลา
ปะการัง	พรฎ.(41)	2518	
สัตว์ประหลาดกระป๋อง	พรฎ.(48)	2522	เพื่ออนุมัติให้เป็นไปตาม ข้อตกลงที่รัฐบาลไทยทำ กับประเทศอื่นๆ
ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง	พรฎ.(47)	2521	
สิ่งทอ	ป.(48)	2520	
เส้นใยโพลิเอสเตอร์ทุกชนิด	ป.(59)	2521	
	ป.(59)	2521	

หมายเหตุ: พรฎ. ย่อมาจาก พระราชกฤษฎีกา ตัวในวงเล็บคือฉบับที่

ป. ย่อมาจาก ประกาศ ของกระทรวงพาณิชย์ ตัวเลขในวงเล็บคือ ฉบับที่

ตารางที่ 3
การควบคุมการส่งออกโดยใช้พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอก
และการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

สินค้า	ประกาศแจ้งความ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ในการประกาศ
โค กระบือ	แจ้งความ	2526	เพื่อป้องกันการขาด
แคลน			
ถ่านไม้ทุกชนิด	ป.(3)	2522	ภายในประเทศ
	ป.(4)	2522	
กระแต	ป.(10)	2523	เพื่อสงวนและคุ้มครอง
สัตว์ป่า 22 ชนิด	ป.(24)	2526	
ซากสัตว์ 38 ชนิด			
เต่าจ๊ก	ป.(15)	2524	
สัตว์ป่ารวม 195 ชนิด	ป.(13)	2524	
ซากสัตว์ป่า 29 ชนิด	ป.(14)	2524	
ซากเต่ากระ เต่าตะนุ			
เต่าทะเลลอกเกอร์เฮค	ป.(9)	2523	
เต่าปูลู เต่ามะเฟือง และเต่าหก			
สัตว์ป่าคุ้มครอง และซากสัตว์ป่า	ระเบียบ กต.	2532	
กุ้ง และปลาหมึกแช่เย็น	ป.(8)	2523	เพื่อให้ส่งออกมีระเบียบ
น้ำตาลทุกชนิด	ป.(20)	2526	
หอยลายกระป๋อง	ป.(11)	2524	เรียบร้อย
เศษเหล็กทุกชนิด	ป.(21)	2525	เพื่อสงวนไว้ใช้สำหรับ
	ป.(23)	2525	
เมล็ดละหุ่ง	ป.(10)	2522	

ตารางที่ 3 (ต่อ)

สินค้า	ประกาศแจ้งความ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ในการประกาศ
ลำไย	ป.(8)	2523	เพื่อเป็นการจัดระเบียบการ
	ป.(10)	2526	ส่งออกและปกป้องการ
			ขายตัดราคากันเอง
สับปะรดกระป๋อง	แจ้งความ	2526	เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ รัฐบาลฯ ไทยทำกับประเทศ อื่นๆ เพื่อประโยชน์ความ มั่นคง มิให้ส่งสินค้าออกไป ตามแนวชายแดน
กาแฟ	ป.(12)	2524	
สินค้าจำนวนมากกว่า 300 รายการ	ป.(16)	2524	

หมายเหตุ : ป. ย่อมาจาก ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ตัวเลขในวงเล็บคือ ฉบับที่
แจ้งความ ย่อมาจาก แจ้งความกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์
ระเบียบ กต.ย่อมาจากระเบียบกรมการค้าต่างประเทศ

ผู้ผลิตข้าวสำคัญ คือ พม่า เวียดนาม กัมพูชา เริ่มไม่สามารถผลิตข้าวป้อนสู่ตลาดโลกได้สะดวก ปริมาณข้าวในตลาดโลกลดลงอย่างรวดเร็ว ยกเว้นไทยที่ยังสามารถผลิตได้ดีในช่วงแรก (ผานิต รวบรวมปี 2521 ; สมศักดิ์ นิลนพคุณ 2527 ; และทัศนาวพร ทองแสน 2530) เมื่อข้าวในตลาดโลกมีน้อยลง ปรากฏการณ์การขาดแคลนข้าวบริโภคในบางประเทศเริ่มชัดเจน ประเทศลาวเกิดการขาดแคลนข้าวอย่างหนัก เช่นเดียวกับทางภาคใต้ คือ มาเลเซีย สิงคโปร์ ผลก็คือ มีชาวต่างประเทศเข้ามากว้านซื้อข้าวไทย โดยใช้เรือบรรทุกข้าวในภาคใต้ของไทย (ศรีกรุง 6 เม.ย. 2484 : 1-2) อีกทั้งปี 2482 เกิดน้ำท่วมใหญ่ พื้นที่เพาะปลูกข้าวเสียหายถึง 2.5 ล้านไร่ ต่อมาในปี 2484 ก็เกิดภาวะ

แห่งแล้งขึ้นอีก⁵⁹ รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงตราพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกป็นอกราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2484 เป็นอนุบัญญัติรองรับ พรบ.ควบคุมการส่งออกป็นนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 โดยมีเนื้อหาสำคัญคือให้อำนาจแก่กระทรวงพาณิชย์ไว้กว้างขวางตามมาตรา 3 และ 4 พระราชบัญญัตินี้มีเพียง 10 มาตรา โดยมีได้วางขอบเขตหรือจำกัดเวลาในการใช้ จนในปัจจุบัน สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยุติไปนานแล้วเกือบ 45 ปี มาตรการที่กระทรวงพาณิชย์นำมาใช้ก็ยังมิได้ถูกยกเลิกไป กฎหมายทั้งสองฉบับได้กลายเป็นเครื่องมือที่กระทรวงพาณิชย์นำมาใช้เพื่อขยายลักษณะการแทรกแซงในรูปแบบต่าง ๆ มาโดยตลอด โดยเฉพาะถ้าเราพิจารณา “พรีเอมข้าว”⁶⁰ หรือที่เรียกกันหลังปี 2517 ว่าเป็น “ค่าธรรมเนียมการส่งออก”⁶¹ ในตอนแรก กระทรวงพาณิชย์ได้ใช้มาตรการห้ามส่งข้าวออก และต่อมาก็บังคับให้ผู้ส่งออกเอกชนมาขออนุญาตส่งออก โดยอาศัยอำนาจในกฎหมายนี้ และเริ่มเก็บพรีเอมให้ผู้มาขออนุญาตส่งออก (Inthachat, 1960 ; Siamwalla, 1975a ; 1975b; อัมมาร สยามวาลา 2522 ; อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง 2532; รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2530) ดังนั้นเงื่อนไขของการเก็บพรีเอมข้าวก็คือพ่อค้าเอกชนที่ต้องการส่งข้าวออกนอกประเทศ จะต้องเสียค่าพรีเอมเสียก่อน (Inthachat, 1960) สิ่งที่น่าสงสัยกันมานานก็คือ พรีเอมข้าวหรือที่แท้จริงก็คือภาษีส่งออกอย่างหนึ่ง⁶² (Siamwalla, 1975a ; 1975b; อัมมาร สยามวาลา 2522) นั้นมีพื้นฐานทางกฎหมายอย่างไร? “พรีเอมข้าว” หรือ “ค่าธรรมเนียมการส่งออก” หลังปี 2517 นี้ กระทรวงพาณิชย์ไม่กล้าอ้างว่าพรีเอมข้าวเป็นค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ก็เพราะใน พรบ. ควบคุมการส่งออกป็นนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487 ได้แก้มตรา 10 ของกฎหมายฉบับแรก และมีการเติมข้อความว่า ให้รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจออก

⁵⁹ กองทัพญี่ปุ่นเข้ามาประเทศไทยเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2484 ปีรุ่งขึ้น ชาวนาไทยก็ประสบภาวะน้ำท่วมใหญ่ ทำให้ข้าวย่อยเหาะเป็นอันมาก

⁶⁰ กำเนิดของพรีเอมข้าวยังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะก่อนปี 2498 อย่างไรก็ตาม มีงานวิชาการที่ยืนยันว่าพรีเอมข้าวจัดเก็บครั้งแรกปี 2493 (Inthachat, 1960)

⁶¹ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517

⁶² เรากลับมาสู่ประเด็น 2.2 การเก็บภาษีส่งออกใด ๆ ตามธรรมเนียมปฏิบัติ ก็คงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเสมอ เพราะเหตุว่า ภาษีใด ๆ ก็ตามถือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบกระเทือนต่อคนจำนวนมาก ตัวอย่างในสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เข้มงวดว่า ห้ามมิให้มีการเก็บภาษีส่งออกใด ๆ ต่อสินค้าเกษตร ทั้งนี้เป็นผลมาจากประวัติศาสตร์เนื่องจากรัฐทางใต้เกรงว่า รัฐบาลกลางจะจู่โจมตนเองโดยการเก็บภาษีส่งออกนอกรัฐและสินค้าจากทางใต้ เพื่อความสมานฉันท์ในประเทศ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดห้ามการเก็บภาษีส่งออกต่อสินค้าเกษตร โปรดดู Kenen (1989)

กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในอัตราไม่เกินสิบบาท โดยไม่ได้ระบุว่า สิบบาทต่ออะไร⁶³ ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่า ฟรีเมีย่มข้าวที่เรียกเก็บกันจะใช้คำว่า “ค่าธรรมเนียม” ไม่ได้ และจะเป็นภาษีก็ไม่ได้ เพราะถ้าเป็นภาษีก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ⁶⁴ (อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง 2532) ด้วยเหตุนี้ การแทรกแซงการค้าระหว่างประเทศของกระทรวงพาณิชย์ในเรื่องข้าวผ่านระบบฟรีเมีย่ม จึงเป็นเรื่องที่ไม่มีกฎหมายฉบับใด ๆ รองรับ (Inthachai, 1960 ; เกษม เจริญเผ่า 2517) หรือกล่าวให้แน่ชัดก็คือ ฟรีเมีย่มข้าว เป็นเรื่องเถื่อนดังที่นายเกษม เจริญเผ่า⁶⁵ ก็ยอมรับว่าเป็นการเก็บโดยไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง การเก็บนี้ใช้เพียงแต่ประเทศของกระทรวงเศรษฐกิจ หรือ กระทรวงพาณิชย์ในการเรียกเก็บเท่านั้น (กองควบคุมข้าว กรมการค้าภายใน 2523 ; กรมการค้าต่างประเทศ 2531)

ตั้งแต่ต้นปี 2522 เป็นต้นมา พรบ.ควบคุมการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 ถูกแทนที่โดย พรบ.การส่งออกนอก และการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ใน พรบ. ฉบับใหม่เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษ (มาตรา 6) แต่ขณะนั้นมี พรบ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ขึ้นใช้แล้ว นับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ให้อำนาจรัฐในการเก็บฟรีเมีย่มข้าวได้ กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์กำหนดว่าสินค้า

⁶³ ค่าธรรมเนียมในที่นี้จะหมายถึงค่าธรรมเนียมในเรื่องคำร้องหรือใบอนุญาตส่งออก ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมในความหมายที่มีได้หมายถึงภาษีอากร แต่เป็นค่าธรรมเนียมในรูปของค่าตอบแทนการให้บริการ เพราะมีอัตราที่ค่อนข้างต่ำมาก

⁶⁴ ในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ปี 2489 เป็นต้นมา กำหนดไว้ว่าการนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี และกฎหมายว่าด้วยการเงินนั้นครอบคลุมกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร กฎหมายเงินคลัง กฎหมายเงินกู้และกฎหมายเงินตรา ดังนั้นในรัฐธรรมนูญเองก็จำกัดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินต่อสภา ทำให้อำนาจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจตกอยู่ในมือของฝ่ายบริหารทั้งหมด (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2532)

⁶⁵ ปี 2517 มีตำแหน่งเป็นหัวหน้ากองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

ชนิดใดที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออก “โดยมีเงื่อนไข 2 ประการคือ (มาตรา 7)

(1) การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งผลผลิตเกษตรกรรมขั้นต้น หรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดหรือประเภทใดอาจทำให้ราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น หรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดนั้น หรือประเภทนั้นมีแนวโน้มสูงขึ้นจนกระทบกระเทือนต่อการบริโภคภายในประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความขาดแคลนซึ่งผลผลิตเกษตรกรรมขั้นต้น หรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดนั้น หรือประเภทนั้นภายในประเทศ หรือ

(2) ราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดใด หรือประเภทใดในต่างประเทศสูงกว่าราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้น หรือผลิตภัณฑ์อาหารชนิดนั้น หรือประเภทนั้นในประเทศมาก ทำให้กำไรจากการส่งออกสูงเกินสมควร

การประกาศหรือยกเลิกประกาศตามข้อ (1) ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่หลังจาก พรบ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเริ่มมีผลบังคับใช้ รัฐบาลก็ประกาศให้ข้าวเป็นสินค้าที่ผู้ส่งออกต้องเสีย “ค่าธรรมเนียมการส่งออก” ทันที สิ่งที่แปลกประหลาดก็คือ สภาพตลาดข้าวของโลกเริ่มเปลี่ยนแปลงไปมาก รัฐบาลก็ยังคงราคาพรีเมียมข้าว หรือค่าธรรมเนียมในการส่งออกในขณะที่ข้าวล้นตลาด ในช่วงปี 2525-2528 ซึ่งถือว่า ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างชัดเจน (อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง 2532; สุเกียรติ์ เสถียรไทย 2529) โดยที่ฝ่ายบริหารมิได้คิดที่จะยกเลิกประกาศและการเก็บพรีเมียม เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในแง่ของนักกฎหมายถือว่า การที่กฎหมายเขียนไว้อย่างหนึ่ง แต่การปฏิบัติของฝ่ายบริหารเป็นอีกอย่างหนึ่ง ทำให้กฎหมายขาดความน่าเชื่อถือ และเป็นการฝืนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ในกรณีของข้าวสารองก็เช่นกัน⁶⁷ กระทรวงพาณิชย์ได้มีมาตรการ

⁶⁶ ในขั้นตอนที่ร่าง พรบ.การควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 เข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสมาชิกตั้งคำถามว่า ทำไมไม่ถึงใช้วิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษโดยประกาศกระทรวงพาณิชย์ นายนาม พูนวัตถุ ชี้แจงว่า เหตุที่ไม่กำหนดเป็นกฎกระทรวงเหมือนค่าธรรมเนียมอื่นก็เพราะค่าธรรมเนียมพิเศษจะต้องเก็บตามสถานการณ์ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในบางครั้งอาจจะไม่ต้องเก็บเลย หรือบางครั้งเก็บเล็กน้อย หรือบางครั้งอาจจะเก็บมาก ถ้าเก็บมากขึ้นอาจจะกระทบกระเทือนการส่งออก ถ้ากำหนดเป็นกฎกระทรวง ก็อาจจะทำให้ยุ่งยาก ลำบากไม่ทันกับเหตุการณ์...ซึ่งเมื่อไม่เป็นกฎกระทรวงก็ต้องเป็นประกาศของกระทรวงพาณิชย์ ดังเช่นที่เราได้ประกาศเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว หรือสินค้าต่าง ๆ ...ก่อนประกาศต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 31 ถึงครั้งที่ 33 เล่ม 13 พ.ศ. 2522)

⁶⁷ มาตรการข้าวสารอง เริ่มใช้เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2515 เนื่องจากคาดหมายว่า การผลิตข้าว ฤดูกาลผลิต 2515/16 จะได้ผลผลิตน้อยกว่าฤดูกาลผลิต ปี 2514/15 อันเนื่องมาจากฝนแล้งช่วงต้นฤดู

นี้เพื่อตรึงราคาข้าวภายในประเทศ มาตรการนี้มีได้ต่างไปจากมาตรการพรีเมียมข้าวในช่วงก่อนมี พรบ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 เนื่องจากมีปัญหาในแง่กฎหมายที่ค่อนข้างคลุมเครือ กระทรวงพาณิชย์ใช้พรบ.ควบคุมการส่งออกไปนอก และการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 เป็นเครื่องบังคับให้พ่อค้าที่ต้องการส่งข้าวออกต้องนำข้าวมาขายให้รัฐบาลในราคาถูก หรือในราคาขาดทุน โดยเฉพาะในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2524 ถึง พฤษภาคม พ.ศ. 2525 กระทรวงพาณิชย์มีการเรียกเก็บ “ค่าสำรองข้าว” จากพ่อค้าเป็นเงิน ก็เท่ากับเป็นการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมส่งออก ทั้งนี้ กระทรวงพาณิชย์อ้างตามมาตรา 6 ของ พรบ.การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารใช้กฎหมายตามอำเภอใจ เนื่องจากกฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารดำเนินการอย่างไรก็ได้ (อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง 2532)

4.1.2 มั่นสำปะหลัง : การใช้อำนาจเกินขอบเขตของฝ่ายบริหาร

การค้ามันสำปะหลังของไทยกับประชาคมยุโรป สามารถดำเนินมาได้อย่างราบรื่นเกือบ 30 ปี ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา การแทรกแซงของรัฐทำในรูปของการควบคุมมาตรฐานสินค้าตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้า พ.ศ. 2503 เท่านั้น ผลผลิตมันสำปะหลังที่ส่งไปจำหน่ายในประชาคมยุโรปได้จำนวนมากนั้นเป็นผลมาจากนโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy) ของประชาคมฯ ตั้งแต่ต้นปี 2511 โดยผลผลิตมันสำปะหลังถูกนำไปใช้เพื่อเป็นสิ่งทดแทนธัญพืช ทั้งนี้ก็เพราะประชาคมยุโรปต้องการปกป้องเกษตรกรของตน จึงตั้งราคาธัญพืชไว้สูงกว่าตลาดโลก⁶⁸ ทั้งนี้ โดยก่อนหน้านี้ปี 2511 เล็กน้อย ประชาคมยุโรปได้ให้สิทธิประโยชน์ (Tariff Concession) ในด้านอากรเข้าในการเจรจารอบ Kenney โดยกำหนดให้เก็บอากรขาเข้ามันสำปะหลังเพียงร้อยละ 6 (พิกัด 07.06 A) และประชาคมยุโรปก็ได้ให้สิทธิประโยชน์ทางด้านถั่วเหลือง และกากถั่วเหลืองในการเจรจา Dillon ปี 2503-2504 โดยไม่มีการเก็บอากรเข้าแต่อย่างใด (สมบูรณ์ ศิริประชัย 2530 ก; 253ข) ด้วยเหตุนี้ ประชาคมยุโรปจึงเริ่มนำเข้ามันสำปะหลังเข้าไปใช้เพื่อผลิตอาหารสัตว์ผสมมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งในช่วงปี 2521-2522 ฝ่ายกรรมการฝ่ายเกษตรของประชาคมยุโรป เริ่มเข้ามาเจรจาให้ไทยลดการส่งออกมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรป โดยพยายามข่มขู่ให้ไทยยินยอม คำข่มขู่ที่ได้ผลก็คือการระบุว่า มันสำปะหลัง

⁶⁸ พัฒนาการของการส่งออกมันสำปะหลังและนโยบายของรัฐอย่างละเอียด โปรดอ่าน สมบูรณ์ ศิริประชัย (2530ก)

อัดเม็ดที่ส่งเข้าไปจำหน่ายในประชาคมยุโรปตกเป็นฝุ่น ฝรั่งเศสซึ่งเป็นสมาชิกประชาคมฯ เสนอให้เปลี่ยนพิกัดศุลกากร ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังใหม่ ฝ่ายไทยในขณะนั้น เนื่องจากขาดความเข้าใจและขาดสารสนเทศที่ถูกต้อง ก็พากันเกรงกลัวว่า อนาคตมันสำปะหลังจะหมดไปทันที⁶⁹ เพราะถ้ามันสำปะหลังอัดเม็ดถูกจัดให้เป็นแป้ง ก็จะต้องถูกเก็บอากรร้อยละ 28 เท่ากับข้าวบาร์เลย์ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี ให้ดูแลเรื่องนี้รัฐบาลไทยในขณะนั้นพยายามแสดงให้เห็นฝ่ายประชาคมยุโรปเห็นว่า ไทยไม่มีเจตนาขยายการผลิตมันสำปะหลัง⁷⁰ ต่อมาเจ้าหน้าที่ประชาคมยุโรปได้เดินทางมาไทย เพื่อขอให้ไทยจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรป (Self – Restraint) เพียง 2.7 ล้านตัน⁷¹ รัฐบาลไทยมีสารสนเทศที่ไม่เพียงพอและมีมโนทัศน์ว่า ประชาคมยุโรปจะบีบบังคับไทย นายนาม พูนวัตถุ จึงลงนามบันทึกความตกลงเจรจา (Agreed Minutes) กับ นายกุนเดอส์ (สมบูรณ์ ศิริประชัย 2530 ก) เพื่อย้ำให้ไทยยอมรับว่าจำกัดมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรป มีปริมาณไม่มากไปกว่าปี 2521⁷² สำหรับปี 2522 พร้อมทั้งฝ่ายไทยยังแสดงท่าทียินดีที่จะลดพื้นที่เพาะปลูก โดยฝ่ายประชาคมยุโรปเสนอให้ไทยเก็บภาษีส่งออก เพื่อ

⁶⁹ ประเด็นนี้เกี่ยวกับการจัดประเภทสินค้าใหม่ (Reclassification of Tariff Nomenclature) ปัญหาก็คือประชาคมยุโรปสามารถจัดประเภทของสินค้ามันสำปะหลังใหม่ได้หรือไม่ ตามข้อเท็จจริงที่เพิ่งรู้กันในภายหลัง คือ ปี 2529 เมื่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ว่าจ้างนักวิชาการในยุโรปศึกษาเรื่องนี้ ก็มีการศึกษาและได้ข้อสรุปชัดเจนว่า ประเด็นแรก ศาลยุติธรรมยุโรปเคยย้ำว่า การจัดประเภทสินค้าให้พิจารณาในลักษณะโดยตรง (Objective Characteristics) ของสินค้า ซึ่ง Objective นี้มักหมายถึง “Physical” คือการพิจารณาว่าสินค้าเป็นอะไร ถ้ามันเป็นมันสำปะหลัง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแท่ง หรือรูปใด หรือผ่านกระบวนการใด ผลสุดท้ายยังเป็นมันสำปะหลัง ก็ต้องถือเป็นมันสำปะหลัง สิ่งสำคัญก็คือศาลยุติธรรมยุโรปได้วางหลักการไว้ว่า กระบวนการจัดการต่างๆ จะไม่ทำให้การจัดประเภทสินค้าเปลี่ยนแปลง ตรงเท่าที่สินค้านั้นยังมีส่วนสำคัญของสินค้าเดิมคงอยู่ และสัดส่วนของส่วนประกอบก็ไม่ต่างไปจากก่อนที่จะผ่านกระบวนการผลิต (Volbrecht, 1985) มันสำปะหลังอัดเม็ดของไทย แม้จะผ่านกระบวนการอัดเม็ดก็ยังเป็นมันสำปะหลังไม่เปลี่ยนแปลง จึงต้องถือว่าเป็นมันสำปะหลังตามพิกัด 07.06 A ที่สำคัญก็คือ มันอัดเม็ดไม่เป็นแป้ง แยกตัวหุ้มมันสำปะหลังมิได้ถูกทำให้เป็นแป้งละเอียดก่อนที่จะนำมาอัดเป็นเม็ด ประการที่สอง ตามบันทึกคำชี้แจง (Explanatory Note) ของคณะรัฐมนตรีพิกัดอัตราศุลกากร (Committee on Nomenclature of the Customs Cooperation Council – CCCN) อันเป็นองค์การระหว่างประเทศ ก็ได้ระบุว่า ภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าประเภทมันสำปะหลัง ให้ขึ้นกับลักษณะปกติธรรมชาติของสินค้านั้น (Objective Nature) รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดอ่าน อัมมาร สยามวาลา และ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย (2529)

⁷⁰ วันที่ 7 สิงหาคม 2521 มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ระบุการอนุญาตหรือขยายโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไว้ชั่วคราว

⁷¹ นายกุนเดอส์ เจ้าหน้าที่คณะกรรมการการเกษตรของประชาคมยุโรป กำหนดเดินทางเข้ามาเจรจา เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2521 แต่จริงๆ แล้วเดินทางมาในเดือนมีนาคม 2522

⁷² ปี 2521 ไทยส่งมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรปถึง 5.9 ล้านตัน

นำมาลดพื้นที่ปลูกมันสำปะหลัง สิ่งที่น่าประหลาดใจก็คือ กระทรวงพาณิชย์ได้ใช้อำนาจในพระราชบัญญัติควบคุมการส่งไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 ออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 47) พ.ศ. 2521 ห้ามมิให้ผู้ใดส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2521 เหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาคือ

“เนื่องจากปัจจุบันการส่งออกมันสำปะหลังไปนอกราชอาณาจักร ได้มีปริมาณมากขึ้นโดยลำดับ สมควรควบคุมการส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังทุกชนิดออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อให้การส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังออกนอกราชอาณาจักร สามารถเป็นไปตามข้อตกลงที่รัฐบาลไทยทำกับประเทศผู้ซื้อได้ตามความเหมาะสม”

ข้อสรุปเบื้องต้นก็คือ ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจเกินขอบเขตอำนาจของกฎหมาย อย่างชัดเจน “ข้อตกลง” ที่กระทรวงพาณิชย์อ้างนี้ยังมีได้บังเกิดขึ้น เป็นเรื่องในสัญญาภาคโดยแท้ “บันทึกความตกลงการเจรจา” (Agreed Minutes) ในแนวความชอบธรรมดังที่เรากล่าวถึงมาแล้ว การทำข้อตกลงใดๆ ที่เกี่ยวพันระดับระหว่างประเทศก็ชอบที่ฝ่ายบริหารจะนำเข้าสู่ที่ประชุมของรัฐสภา แม้ว่ารัฐธรรมนูญไทยจะมีได้ระบุไว้ เพราะไม่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ในกรณีเช่นนี้ ดังที่อารยประเทศกระทำก็คือ “โชนลูก” ให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา ประเทศไทยก็ไม่จำเป็นต้องทำข้อตกลงใดๆ ยิ่งกว่านั้น “บันทึกความตกลงการเจรจา” มีฐานะทางกฎหมายระหว่างประเทศอย่างไร ความจริงก็คือ ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปอย่างสมบูรณ์เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2525⁷³ ซึ่งทำขึ้นในสมัยที่ นายปณณิ ศรีปุ่น เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หลังจากนั้น กระทรวงพาณิชย์ก็ยึดถือว่าสินค้ามันสำปะหลังเป็นสินค้าต้องขออนุญาตส่งออก⁷⁴ มันสำปะหลังเป็นสินค้าที่มีการค้าขายเสรีมาโดยตลอด ก็กลายเป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงพาณิชย์ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ เป็นสินค้าชนิดแรกๆ ที่มีการนำ พรบ. การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า

⁷³ ข้อตกลง VER ฉบับสมบูรณ์ตีพิมพ์ใน Office Journal of the European Communities No.L 219/53, 28.7.82 ลงนามวันที่ 19 กรกฎาคม 2525

⁷⁴ แจ้งความกรมการค้าระหว่างประเทศ เรื่องการขออนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ออกไปนอกราชอาณาจักร ลงวันที่ 13 มีนาคม 2523 มีอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ลงนาม

พ.ศ. 2522 มาใช้ควบคู่กับกฎกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 โดยประกาศให้มีการจัดสรรปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังครั้งแรกเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2523 เพื่อใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2524 เป็นต้นไป โดยจัดสรรตามอัตราส่วนประวัติกการส่งออกปี 2523 ที่ผ่านมามาทำไมจึงต้องเลือกการจัดสรรตามประวัติกการส่งออก 1 ปี ไม่มีใครทราบว่า อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศคิดอย่างไร แต่วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2523 ก็มีการเปลี่ยนเป็นการจัดสรรตามประวัติกการส่งออกย้อนหลัง 3 ปี (พฤศจิกายน 2520 – ตุลาคม 2523) ดังนั้น เราสังเกตว่า การใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารในเรื่องนโยบายการค้าเป็นไปตามการตัดสินใจของอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศโดยแท้ (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2530) คำถามก็คือบรรทัดฐานของกฎหมายอยู่ ณ จุดไหน การแก้ไขหรือการเปลี่ยนแปลงประกาศระเบียบการส่งออก หรือแจ้งความกรมการค้าระหว่างประเทศซึ่งเป็นอนุบัญญัติสามารถทำได้ง่ายดาย เหตุผลที่มีน้ำหนักจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก็คือ หากตราเป็นกฎหมายแม่บทก็ต้องผ่านรัฐสภา ซึ่งยุ่งยากและล่าช้า ดังนั้นการใช้ออนุบัญญัติเช่นประกาศระเบียบหรือแจ้งความเป็นวิธีที่สะดวก ดังเช่นรัฐบาลใช้ในกรณีพริเมียมข้าว (กองควบคุมข้าว กรมการค้าภายใน 2523) อีกทั้งไม่ผ่านการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ การเปลี่ยนกติกาหรือที่จริงก็คือการเปลี่ยนกฎหมาย ซึ่งอยู่ในรูปของอนุบัญญัตินี้ ปรากฏให้เห็นหลายครั้งในกรณีมันสำปะหลัง ครั้งสำคัญ เช่น การเปลี่ยนระเบียบการส่งออกมันสำปะหลังในงวดที่ 3 ของ ปี 2526 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2526 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศขยายเวลาการบรรจุผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังขึ้นเรือเดินสมุทรอีก 5 วัน ซึ่งทำให้เกิดข้อครหามากมาย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ขณะนั้น รวมทั้งนายเกษตรผู้ค้ามันสำปะหลังต้องลาออกจากตำแหน่ง เพื่อประท้วงการกระทำดังกล่าว พฤติกรรมของฝ่ายบริหารที่พยายามใช้ออนุบัญญัติเป็นเครื่องมือของนโยบายการค้า ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ส่งออกหลายครั้งหลายครา⁷⁵ ดังเช่นเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งตอนกลางปี 2529 เมื่อการขยายการส่งออกในงวดที่ 5 ขึ้นโดยไม่มีเหตุผลใดๆ ทั้ง ๆ ที่ระเบียบการส่งออกได้วางไว้ล่วงหน้าเป็นเวลาแรมเดือน สมาคมผู้ค้ามันสำปะหลังทำหนังสือประท้วงรัฐบาล เพราะนอกจากต้องคาดเดาสถานการณ์ผู้ค้ามันสำปะหลัง ยังต้องคาดเดาใจของรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ว่าจะเปลี่ยนกติกาของกฎหมายอย่างไร เมื่อไร

⁷⁵ เราจะสังเกตว่า ยังไม่เคยเกิดกรณีว่า ผู้ส่งออกไทยจะฟ้องศาล เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งๆ ที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เป็นอนุบัญญัติ

นอกจากรัฐบาลจะใช้ พรบ. การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 กระทรวงพาณิชย์ยังใช้กฎหมายนี้ช่วยเหลือเกษตรกร ตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523 ข้อ 5 (5) ปี 2527 กระทรวงพาณิชย์เริ่มระบบการจัดสรรโควต้าตามสต็อกมันสำปะหลังอัดเม็ดตามโกดังของผู้ส่งออก⁷⁶ ด้วยเหตุผลว่า เพื่อช่วยให้ชาวไร่ชายมันสำปะหลังสดได้ราคาดี (สมบูรณ์ ศิริประชัย 2532) นอกเหนือจากการจัดสรรสต็อกแล้ว ยังมีการให้โบนัสโควต้า การส่งออกสำหรับผู้ส่งออกที่สามารถขายมันสำปะหลังอัดเม็ด หรือมันเส้นในตลาดนอกประเทศยุโรป ซึ่งกระบวนการดังนี้เป็นจุดเริ่มต้นแห่งการถลุง Quota Rents ที่ได้จากการส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปประเทศยุโรป (อัมมาร สยามวาลา 2530; สมบูรณ์ ศิริประชัย 2530 ; 2532)

4.2 การนำเข้า

4.2.1 การคุ้มครองอุตสาหกรรมทารก

ใน พรบ. ควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482 มีการออกพระราชกฤษฎีกาควบคุมสินค้านำเข้าเพียง 12 ฉบับ สินค้าจำนวนมากที่ห้ามนำเข้าและหากต้องการนำเข้าต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์เป็นกรณีๆ ไป เหตุผลหลักที่กระทรวงพาณิชย์ใช้เพื่อควบคุมการนำเข้าก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการผลิตภายในประเทศเกือบทั้งหมด ส่วนเหตุผลปลีกย่อยอื่น อาทิ การควบคุมการนำเข้าใบเลื่อยวงเดือนตามคำร้องขอของกรมป่าไม้เพื่อการป้องกันการลักลอบตัดไม้หรือการควบคุมเครื่องเล่นเกมไฟฟ้าเพื่อประโยชน์ทางสังคม หรือการควบคุมการนำเข้าไม้ และไม้แปรรูปทุกชนิด โดยเหตุผลว่าเพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในประเทศ แล้วอ้างว่านำเข้ามาจากต่างประเทศ เป็นต้น (ดูตารางที่ 4) ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ใน พรบ.ควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2484 ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ควบคุมการนำเข้าสินค้าที่เชื่อว่าอาจมีผลต่อความมั่นคงสาธารณะ สาธารณสุข และสาธารณประโยชน์อื่นใดของรัฐ ซึ่งเป็นขมสาขสงคราม

⁷⁶ แนวคิดการใช้สต็อกเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรนี้เป็น “ทฤษฎี” ที่กระทรวงพาณิชย์ชอบใช้มาก โดยเชื่อว่าเป็นการสร้างอุปสงค์เทียม (Artificial Demand) แท้ที่จริงการทำเช่นนี้กลับเป็นการเพิ่มพูนการส่งออกให้แก่ผู้ส่งออก และผลเสียก็ตกกับเกษตรกร เพราะพ่อค้าส่งออกก็จกผลกำไรให้แก่เกษตรกรในที่สุด ในกรณีมันสำปะหลังให้เก็บสต็อกมันอัดเม็ด เป็นวิธีที่มีต้นทุนแพงที่สุด เพราะมันอัดเม็ดจะเสื่อมสภาพอย่างรวดเร็ว (โปรดดู สมบูรณ์ ศิริประชัย 2530 ก)

แต่รัฐบาลกลับใช้กฎหมายนี้ในยามปกติ และใช้ในลักษณะของการคุ้มครองอุตสาหกรรมทารก (Infant industry) หรืออีกนัยหนึ่งคือการคุ้มครองอุตสาหกรรมผู้ผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้า (Import – Substitution Industries) ที่รัฐบาลต้องการส่งเสริมในมีภายในประเทศ ดังเช่น ลูกถ้วย ไฟฟ้า เครื่องโต๊ะอาหาร กระเบื้องปูพื้น อ่างล้างจาน เครื่องสุขภัณฑ์ รถยนต์นั่ง รถจักรยาน ตัวถัง และแฉับของรถยนต์ เส้นไหมดิบ กระดาษกราฟท์และกระดาษสำหรับทำลูกฟูก กระสอบป่าน น้ำมันมะพร้าว เหล็กเส้น โมโนโซเดียมกลูตาเมต กระดาษไหว้เจ้า สมุดนักเรียน น้ำตาลทุกชนิด ข้าวทุกชนิด ชาใบและชาผง ฯลฯ เป็นต้น การคุ้มครองดังกล่าวนี้ แม้จะเริ่มต้นจากเจตนาที่ดี แต่การใช้กฎหมายฉบับนี้น่าจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย เนื่องจาก พรบ. ควบคุมการส่งออกป้อนอก และการนำเข้าฯ ฉบับ 2482 มิได้มีเจตนาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ หรือต้องการคุ้มครองเกษตรกรภายในประเทศ⁷⁷ อีกทั้งการคุ้มครองอุตสาหกรรมในลักษณะดังกล่าวนี้ ก็เป็นเงื่อนไขอย่างดียิ่งที่ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมทารก (Corden, 1985) เป็นอย่างดี ก่อให้เกิดต้นทุนสังคมมากมาย เนื่องจากฝ่ายบริหารมักไม่ระบุนเวลาที่แน่นอนในการยกเลิกห้ามการนำเข้า ผลที่สุด ประชาชนภายในประเทศก็ต้องทนทุกข์ทรมานกับสินค้าทดแทนการนำเข้าที่มีราคาแพงกว่าราคาตลาดโลก หากปล่อยให้มีการนำเข้าอย่างเสรี

ใน พรบ.การส่งออกป้อนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ก็ยังคงใช้วิธีการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยใช้ประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับต่างๆ ห้ามนำเข้าสินค้าที่รัฐบาลเห็นว่าเข้ามาแข่งขันกับอุตสาหกรรมภายในประเทศ อาทิ รถแทรกเตอร์ เหล็กเส้น คอมเพรสเซอร์ เครื่องยนต์ดีเซล เป็นต้น (ดูตารางที่ 5) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ใน พรบ.การส่งออกป้อนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ได้สร้างเครื่องมือในการยกระดับราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศ กระทรวงพาณิชย์พยายามเข้าแทรกแซงการค้าระหว่างประเทศโดยตรงมากขึ้น กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ตามมาตรา 5 (2) และมาตรา 7 วรรค 2 การขออนุญาตนำเข้าสินค้าบางชนิดที่กระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศเป็นสินค้าควบคุมนำเข้า กระทรวงพาณิชย์สามารถขอร้องให้พ่อค้านำเข้า ต้องให้ความร่วมมือ (อันที่จริงก็คือการบังคับ) ตามกฎกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) ระบุว่า ในกรณีสินค้าใดที่กระทรวงพาณิชย์จำเป็นต้องจัดสรรปริมาณในการอนุญาต (โควต้า) ให้นำเข้า การอนุญาตให้แก่บุคคลจำนวนเท่าใด

⁷⁷ กฎหมาย Farm Act ของสหรัฐอเมริกาฉบับปัจจุบันมีจุดกำเนิดเมื่อปี 1933 โดยใช้ชื่อว่า Agricultural Adjustment Act ระบุชัดเจนว่า เป็นกฎหมายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร หรือคุ้มครองเกษตรกร (Rasmussen and Baker, 1996)

ตารางที่ 4

การควบคุมการนำเข้าโดยใช้ พรบ.ควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.

2482

สินค้า	พระราช กฤษฎีกา/ ประกาศ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ใน การประกาศ
น้ำตาลที่ทำเป็นขนมและลูกกวาดที่ไม่มีโกโก้ผสม ขนมเพสตรี ขนมปังกรอบ ขนมเค้ก และขนมอื่นอย่างดีจะใส่โกโก้ หรือไม่ก็ตาม น้ำผลไม้ (รวมทั้งน้ำองุ่นคั้น) และน้ำผัก จะใส่น้ำตาลด้วยหรือไม่ก็ ตามแต่ต้องไม่หมักและไม่ใส่สุรา ยกเว้นน้ำเชื่อมผลไม้ชนิดที่ใช้ เฉพาะในอุตสาหกรรมทำเครื่องดื่ม	ป(86)	2521	เพื่อสงวน เงินตรา ต่างประเทศ และแก้ไขการ ขาดดุลการค้า
หินจำพวกที่ใช้ทำอนุสาวรีย์หรือหินก่อสร้างที่ตกแต่งแล้ว และของที่ทำ ด้วยหินดังกล่าว รวมทั้งหินประดับพื้น(โมซาอิค) นอกจาก ของตามที่ระบุไว้ในประเภทที่ 68.01 หรือ ตามตอนที่ 69 กระเบื้องปูพื้น กระเบื้องติดเตาผิง กระเบื้องติดผนังชนิดที่มีได้เคลือบ กระเบื้องปูพื้น กระเบื้องติดเตาผิง กระเบื้องติดผนัง ชนิดเคลือบ อ่างล้างชาม อ่างล้างหน้า ที่ปัสสาวะหญิง ที่ถ่ายอุจจาระ ที่ปัสสาวะ ชาย และเครื่องสุขภัณฑ์ที่คล้ายกัน ซึ่งใช้ติดประจำที่ (ไม่รวม อ่างอาบน้ำ)	ป(93)	2522	ตลอดจน คุ้มครอง อุตสาหกรรม ภายในประเท ศ
เครื่องโตะอาหาร เครื่องใช้ในบ้านเรือน และเครื่องสุขภัณฑ์ทำด้วย ปอร์ซเลน หรือกระเบื้องชนิดเนื้อละเอียดรวมทั้งที่ทำด้วยปอร์ ซเลนชนิดไม่เคลือบและชนิดใสด้วยหินอ่อน	พรฎ (9)	2496	
เฉพาะรถยนต์นั่งรวมทั้งรถยนต์แข่ง รถจักรยานยนต์	ป.(83)	2520	เพื่อคุ้มครอง
ลูกถ้วยไฟฟ้าที่ทำจากเครื่องปั้นดินเผาชนิดสปูล ชนิดสแตน และชนิดพิน	พรฎ (9)	2496	การผลิต
ตัวถังหรือแค็บของรถยนต์ที่ใช้แล้วไม่ว่าจะนำเข้าโดยสมบูรณ์หรือ แค่บางส่วน และไม่ว่าจะมีเครื่องยนต์ ช่วงล่าง ส่วนประกอบ และอุปกรณ์ประกอบของรถยนต์ประกอบหรือติดตั้งอยู่ด้วย หรือไม่เพียงใดก็ตาม	พรฎ (11)	2520	ภายในประเท ศ “

สินค้า	พระราช กฤษฎีกา/ ประกาศ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ใน การประกาศ
เส้นไหมดิบ ที่ยังมีได้ตีเกลียวและเส้นไหมสำเร็จรูปสำหรับใช้ทอ ผ้าไหม	พรฎ. (9) ป. (79)	2496 2519	เพื่อคุ้มครองการ ผลิต
น้ำมันมะพร้าว	พรฎ. (8) ป. (78)	2496 2518	ภายในประเทศ “
กระสอบป่าน หรือกระสอบทุกชนิดที่ทอด้วย เส้นใยปอ	พรฎ. (9) ป. (68)	2496 2515	” “
เสื่อกกหรือเสื่อพลาสติกหรือผลิตภัณฑ์ที่ คล้ายคลึงกัน	พรฎ. (8) ป. (67)	2496 2515	” “ ”
รถยนต์บรรทุกที่ใช้แล้วขนาด 4 เมตรคันขึ้นไป	พรฎ. (9) ป. (66)	2496 2515	“ ”
รถจักรยานยนต์ที่ใช้แล้วทุกประเภทและทุกขนาด	พรฎ. (9) ป. (76)	2496 2518	“ ”
	พรฎ. (8) ป. (67)	2496 2515	“ ”
เหล็กเส้น ตามพิกัดอัตราศุลกากร 73.10 ที่ผ่านการรีดร้อน	พรฎ. (9) ป. (62)	2496 2514 ²	“ ”
	ป. (65)	2514	“
ข้าวเจ้า ข้าวเหนียว ข้าวเปลือกตลอดจนข้าวอนามัยหรือข้าวที่ปรุง แต่งแล้ว	พรฎ. (9) ป. (61)	2496 2514	” ”
โมนโนโซเดียมกลูตาเมต	พรฎ. (9) ป. (60)	2496 2514	” ”
กระดาศคราฟท์ กระดาศคราฟท์ที่ทำเป็นลูกฟูก	พรฎ. (9)	2496	”
กล่องกระดาศ	ป. (55)	2513	“
ลูกฟูก ลูกกระดาศที่มีได้บรรจุของ	ป. (63) ป. (81)	2514 2519 ¹	“

สินค้า	พระราชกฤษฎีกา/ ประกาศ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ใน การประกาศ
ภาชนะทำด้วยเหล็กหรือเหล็กกล้า	พรฎ. (9) ป. (54)	2496 2513	เพื่อคุ้มครอง การผลิตใน
ดินุกเหลว	พรฎ. (9) ป. (28)	2496 2505	ประเทศ “
พริกไทยทุกชนิด	พรฎ. (9) ป. (28)	2496 2505	” “
ถุงผ้าดิบสำเร็จรูปขนาดต่างๆ	พรฎ. (9) ป. (28)	2496 2505	” “
กระดาสไหว้เจ้า	พรฎ. (9) ป. (28)	2496 2505	” “
สมุดนักเรียน	พรฎ. (9) ป. (28)	2496 2505	” “
ร่มกระดาส โครงร่มกระดาส และกระดาสสำหรับทำร่ม	พรฎ. (9) ป. (28)	2496 2505	” “
น้ำตาลทรายทุกชนิด	พรฎ. (6) ป. (28)	2496 2505	” “
สิ่งทอที่เป็นผ้าฝ้าย เป็นผ้าพับและเป็นม้วนที่เป็นไหมแท้ตั้งแต่ ร้อยละ 50 ขึ้นไป	พรฎ. (9) ป. (28)	2496 2507	” “
ชาใบ และชาผง	พรฎ. (9) ป. (28)	2496 2505	“ “
แฟ้มไม่รวมถึงแฟ้มที่ใช้กับตู้เอกสารโดยเฉพาะ	พรฎ. (9) ป. (28)	2496 2505	“ “
เครื่องเล่นเกม ซึ่งใช้ไฟฟ้าหรือเครื่องกลที่ใช้เล่นโดยวิธีกด ดึง ดิ่ง ยิง โยน โขก หรือ หมุน โดยมีการนับแต้มหรือ เครื่องหมายใดๆหรือเครื่องเล่นรำนนั้นสามารถทำให้มี การแพ้ชนะไม่ว่าจะนำเข้ามาในสภาพครบชุดสมบูรณ์ หรือแต่บางส่วน	พรฎ. (9) ป. (87)	2496 2521	“ “

สินค้า	พระราช กฤษฎีกา/ ประกาศ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ในการประกาศ
ใบเลื่อยวงเดือนขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 20.3 ขึ้นไปแต่ ไม่เกิน 96.52 ซม. เคมีภัณฑ์ประเภทไวเน็ตคลอไรด์ โมโนเมอร์ ประเภท ที่อยู่ในสภาพเป็นก๊าซหรือของเหลวชนิดที่ผสม หรือรวมอยู่กับผลิตภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ประเภทกรดซัลฟามิกและเกลือของกรดซัล ฟามิกทุกชนิด รถยนต์ที่ทำเฉพาะบรรทุกคนโดยสารที่มีตั้งแต่ สามสิบที่นั่งขึ้นไป รถยนต์ที่ใช้แล้ว ไม่ว่าจะปรับปรุงสภาพแล้วหรือไม่ก็ ตาม ไม้บรรทัดชนิดที่มีมีดปะกอบอยู่กับไม้บรรทัด ภาชนะกระเบื้องเคลือบที่ใช้บรรจุอาหารบริโภคที่อาจ มีตะกั่วละลายออกมาได้มากกว่าเกินกว่า 2 มิลลิกรัม ต่อความจุ 1 ลิตร เครื่องสีข้าวชนิดบดกลบเป็นรำ ไม้และไม้แปรรูปทุกชนิดรวมทั้งสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้ สิ่งพิมพ์ ซึ่งผลิตหรือกำเนิดในประเทศจีน คอมมิวนิสต์ หนังสือพิมพ์เก่า	พรฎ. (9) ป. (91) พรฎ. (9) ป. (74) ป. (75) พรฎ. (9) ป. (52) พรฎ. (9) ป. (88) พรฎ. (9) ป. (50) พรฎ. (9) ป. (42) พรฎ. (9) ป. (34) พรฎ. (9) ป. (33) พรฎ. (9) ป. (43) ป. (84) ป. (92) พรฎ. (9) ป. (28) พรฎ. (8) ป. (28)	2496 2521 2496 2518 2518 2496 2512 2496 2521 2496 2512 2496 2510 2496 2508 2496 2508 2496 2510 2520 2522 2496 2505 2496 2505	เพื่อป้องกันการลักลอบตัด ไม้ทำลายป่าตามคำร้องของ กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ เพื่อประโยชน์ในทางสา ธารณสุขตามคำร้องของ กระทรวงสาธารณสุข เพื่อสงวนเงินตรา ต่างประเทศ เพื่อป้องกันอันตรายอันจะ เกิดแก่สาธารณชนตามคำ ขอร้องของกรมตำรวจ เพื่อเป็นประโยชน์ในทาง สังคม เพื่อกำจัดโรงสีข้าวที่ไม่ได้ คุณภาพมาตรฐาน เพื่อป้องกันการนำสินค้ามี ค่าและเอกสารผูกข้อน หลบหนีภาษีและนำเข้ามา ก่อความสงบ ควบคุม ตามคำร้องของกรมตำรวจ

สินค้า	พระราช กฤษฎีกา/ ประกาศ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ในการประกาศ
เหรียญโลหะผสมทองขาวหรือทองที่มีลักษณะขนาด น้ำหนักและส่วนผสมใกล้เคียงกับเหรียญกษาปณ์ ชนิดราคาหนึ่งบาท	พรฎ. (9) ป. (31)	2496 2507	เพื่อป้องกันการปลอม แปลงเหรียญบาทตามคำ ร้องของกระทรวงการคลัง
ทองคำ แร่ทองคำ เนื้อทองคำทุกรูปแบบ แต่ไม่รวม ทองรูปพรรณ	พรฎ. (5) ป. (28)	2494 2505	เพื่อควบคุมตามระเบียบ ของกระทรวงการคลัง

หมายเหตุ: พรฎ. หมายถึง พระราชกฤษฎีกา ตัวเลขในวงเล็บคือ ฉบับที่
 ป. หมายถึง ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ตัวเลขในวงเล็บคือ ฉบับที่
¹การประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 56) พ.ศ.
 2531 ยกเลิกการควบคุมการนำเข้ากระดาดคราฟท์
²ประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 59) พ.ศ. 2531
 ยกเลิกการควบคุมการนำเข้าเหล็กเส้น

ตารางที่ 5

การควบคุมการนำเข้าโดยใช้พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอก
และการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการ เปลี่ยนแปลง
รถแทรกเตอร์ 2 ล้อเดินตามและ 4 ล้อนั่งขับ	ป. (22)	2522	เพื่อคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ
	ป. (32)	2526	
	ระเบียบ ก.พ.	2527	1. รถแทรกเตอร์ไถนา 2 ล้อ เดินตาม อนุญาตให้นำเข้าได้ 5,377 คัน โดย จัดสรรให้เท่ากับปริมาณที่แต่ละ รายได้รับจัดสรรให้นำเข้าปี 2525-26
			2.รถแทรกเตอร์ไถนา 4 ล้อนั่งขับ อนุญาตให้นำเข้าได้ไม่เกิน 705 คัน จัดสรรเหมือนข้อ 1
	ระเบียบ ก.พ.	2528	อนุญาตให้นำเข้าจำนวนเท่ากับปี 2527 แต่ใช้สำหรับปี 2528
	ระเบียบ ก.พ.	2529	อนุญาตให้นำเข้าจำนวนเท่ากับปี 2527 แต่ใช้สำหรับปี 2529
	ป. (55) ระเบียบ ก.พ.	2530 2531	อนุญาตให้นำเข้าจำนวนเท่ากับปี 2527 แต่ใช้สำหรับปี 2530
เหล็กเส้น (บาร์และร็อก) พิกัด 72.13 72.14 และ 72.15	ป. (55)	2530	เพื่อคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ
เครื่องโตะอาหารทำด้วยวัสดุที่ใช้ เครื่องปั้นดินเผาชนิดอื่น	ป. (18)	2525	
	ป. (23)	2525	

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการเปลี่ยนแปลง
คอมเพรสเซอร์สำเร็จรูป ชิ้นส่วนหรือ ส่วนประกอบของคอมเพรสเซอร์ สำหรับตู้เย็น เครื่องทำน้ำเย็น	ป. (17) ป. (8)	2525 2524	
หินอ่อนตราเวอทีน หินอ่อนอี-คอ สซิน หินจำพวกที่ใช้ทำอนุสาวรีย์ หินก่อสร้างที่มีธาตุปูนผสม หินอ ลาบาส-เตอร์	ป. (13)	2525	
เครื่องยนต์ดีเซลสำเร็จรูป เสือสูบ สำหรับเครื่องยนต์ดีเซล	ป. (9) แจ้งความ กต.	2524 2525	ผ่อนผันให้นำเข้าเครื่องยนต์ดีเซล ตั้งแต่ ก.ค. – ธ.ค. 2525
	ระเบียบ กต.	2526	ผ่อนผันให้นำเข้าเครื่องยนต์ดีเซล ตั้งแต่ ก.ค-ธ.ค.2526 และมีการจัดสรร โควตานำเข้า
	ป. กต.	2529	ระงับการอนุญาตให้นำเข้าเครื่องยนต์ ดีเซลสำเร็จรูปแบบลูกสูงนอนเดี่ยวเข้า มาในราชอาณาจักร (ทั้งเก่าและใหม่)
เครื่องยนต์ลูกสูบสำหรับ รถจักรยานยนต์และอุตสาหกรรม ผลิตเครื่องยนต์ลูกสูบใช้น้ำมัน เบนซิน	ป. (51)	2530	
ปลาป่น	ป. (20)	2525	เพื่อคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ
กาแฟ	ป. (25)	2525	
มันฝรั่ง	ป. (7) ป. (5)	2525 2524	

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการเปลี่ยนแปลง
หางนมผง	ระเบียบ กค.	2529	อนุญาตให้นำเข้าโดยมีเงื่อนไข 1. ในขั้นแรกอนุญาตให้นำเข้าไปได้ไม่เกิน 1,000 ตัน โดยต้องนำเข้าให้เสร็จภายในวันที่ 31 ส.ค. 2529 เหมือนเดิม 2. เหมือนเดิม ตามกฎผลิต 2528/29 3. ให้สมาคมอุตสาหกรรมทอกระสอบไทยรายงานข้อมูลต่างๆ ให้เจ้าหน้าที่ทราบในแต่ละเดือน
	ป. (27)	2526	เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมและยกระดับรายได้ เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม
	แจ้งความ	2526	กำหนดให้ต้องรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ 1 : 1 ของน้ำนั้กหางนมที่ขออนุญาตนำเข้า
	ระเบียบ (2)	2526	กำหนดให้ต้องรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ 10 : 1 ของน้ำนั้กหางนมที่ขออนุญาตนำเข้า
	ป. (35)	2527	ขยายเวลาบังคับใช้ ป. (27) ออกไปอีก 1 ปี
	ระเบียบ (3)	2528	ยกเลิกระเบียบ (2) และกำหนดอัตราส่วนการรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศในอัตรา 20 : 1 ของน้ำนั้กหางนมที่ขออนุญาตนำเข้า
	ป. (39)	2527	เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์น้ำนมดื่ม
น้ำนมดื่ม ไม่ว่าหวานหรือไม่ ตาม พิกัด 04.01 04.21 และ 22.02			

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการเปลี่ยนแปลง
กระเทียมสดและแห้ง ลำไยแห้ง หอมหัวใหญ่	ระเบียบ	2527	กำหนดให้นำเข้าได้ในอัตราส่วน 1 : 1 โดยน้ำหนักของปริมาณน้ำมันดิบที่รับ ซื้อภายในประเทศ โดยจะต้องแสดง หนังสือรับรองการซื้อน้ำมันดิบภายใน ประเทศจากองค์การส่งเสริมกิจการโ นมแห่งประเทศไทย
	ระเบียบ (2)	2528	ยกเลิกระเบียบ ฉบับปี 2527 กำหนด อนุญาตให้นำเข้าน้ำมันคั่วได้ในอัตรา ส่วน 1 : 2 โดยน้ำหนักของปริมาณ น้ำมันดิบที่รับซื้อภายในประเทศ
	ป. (6)	2523	
	ป. (15)	2525	
	ป. (16)	2525	
	ป. (30)	2526	
	ระเบียบ กค.	2526	อนุญาตให้นำเข้าเมล็ดพันธุ์หัวหอมใหญ่
	ระเบียบ กค.	2527	อนุญาตให้นำเข้าเมล็ดพันธุ์หัวหอมใหญ่ จำนวน 5,200 ปอนด์ โดยจัดสรรให้ นำเข้าตามอัตราส่วนเฉลี่ย ประวัติการ นำเข้าของแต่ละราย
	ระเบียบ กค.	2528	อนุญาตให้นำเข้าเมล็ดพันธุ์หัวหอมใหญ่ จำนวน 9,460 ปอนด์ นำเข้าภายใน 31 ก.ค. 2528
	ป. (47)	2528	ยกเลิกข้อ 6 ใน ป. (30) พ.ศ. 2526

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการเปลี่ยนแปลง
มะพร้าวผลสดแห้ง ถั่วเหลือง เนื้อ มะพร้าวตากแห้ง น้ำมันถั่วเหลือง และ น้ำมันปาล์ม น้ำมันถั่วเหลือง	ป. (55)	2530	ให้นำเข้าเมล็ดหัวหอมใหญ่เพื่อทำพันธุ์ เท่านั้น และให้ อดก. เป็นผู้นำเข้าแต่ผู้ เดียว
	ป. (7)	2528	เกิดภาวะขาดแคลนหอมหัวใหญ่ กรมการ ค้าต่างประเทศจึงให้มีการแข่งขันสิทธิ นำเข้าหอมหัวใหญ่
	ป. (63)	2523	ยกเลิก ป. (30) และ ป. (47) หอมหัวใหญ่ ตามพิกัด 0712.20 ต้องขออนุญาต นำเข้าโดยเฉพาะในกรณีที่เกิดภาวะ ขาดแคลนภายในประเทศ การนำเข้า ให้คิดตามประวัติการส่งออก
	ป. (19)	2525	
	ป. (31)	2526	อนุญาตนำเข้าได้เฉพาะโรงงาน อุตสาหกรรมที่ใช้สินค้านี้ดังกล่าวเป็น วัตถุดิบในการผลิต
	ป. กต.	2528	อนุญาตนำเข้าได้เฉพาะโรงงาน อุตสาหกรรมที่ใช้สินค้านี้ดังกล่าวเป็น วัตถุดิบในการผลิตและมีสต็อกน้ำมัน ถั่วเหลืองคงเหลือการผลิตไม่เกิน 2 เดือน

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการเปลี่ยนแปลง
น้ำมันปาล์ม	ป. (57)	2531	ยกเลิก ป. (31) อนุญาตให้นำเข้าน้ำมันถั่วเหลืองเฉพาะ องค์การคลังสินค้า หรือโรงงาน อุตสาหกรรมที่ใช้สินค้าดังกล่าวเป็น วัตถุดิบ
	แจ้งความ กต.	2526	มีการจัดสรรสิทธิการนำเข้า (งวดแรก) น้ำมันปาล์ม โดยอนุญาตให้นำเข้า ทั้งสิ้น 6,94330 ตัน
	แจ้งความ กต.	2526	มีการจัดสรรสิทธิการนำเข้า (งวดที่สอง และงวดที่สาม) งวดที่สอง 6,943.30 ตัน งวดที่สาม 5,951.40 ตัน
	ป. กต.	2527	การจัดสรรสิทธิการนำเข้า โรงงานที่มีประวัติการนำเข้า อนุญาตให้ นำเข้าได้ 5,023.97 ตัน โรงงานที่ไม่มี ประวัติการนำเข้า อนุญาตให้นำเข้า 1,267.79 ตัน
น้ำมันปาล์ม	ป. กต.	2531	1. อนุญาตให้นำเข้าน้ำมันปาล์มจำนวน 5,000 ตัน ให้เสร็จสิ้นภายใน 31 มี.ค. 2531 2. ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าต้องทำ สัญญาประกันต่อกรมการค้าต่าง- ประเทศว่าจะรับซื้อน้ำมันปาล์มดิบที่ ทำไว้ต่อกรมการค้าภายใน หากไม่

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการเปลี่ยนแปลง
กากถั่วเหลือง	ระเบียบ กพ.	2527	ปฏิบัติตามจะต้องชำระค่าปรับให้ กรมการค้าต่างประเทศกิโลกรัมละ 1.50 บาท ต่อปริมาณน้ำมันปาล์มที่ ได้รับอนุญาตให้นำเข้า กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องการนำเข้ากากถั่ว เหลืองจะต้องเป็นผู้รับซื้อกากถั่ว เหลืองภายในประเทศตามอัตราส่วน 2 : 1 โดยน้ำหนักของปริมาณที่รับซื้อ กากถั่วเหลืองภายในประเทศ
	ระเบียบ กพ. (2)	2528	ยกเลิกระเบียบ กพ. 2527 กำหนดเงื่อนไข ใหม่ ผู้ที่จะต้องการนำเข้ากากถั่วเหลือง จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับซื้อกากถั่วเหลือง ภายในประเทศ และต้องแสดง หลักฐาน การรับซื้อกากถั่วเหลือง จากโรงงาน สกัดน้ำมันพืชภายใน ประเทศ โดยอนุญาตให้นำเข้าใน อัตราส่วน 4 : 3 โดยน้ำหนักของ ปริมาณที่รับซื้อกาก ถั่วเหลืองภายใน ประเทศ
	ระเบียบ กพ. (3) ป. กค.	2529	เหมือนระเบียบ กพ. (2)
		2529	กำหนดเงื่อนไขใหม่ 1. ผู้ต้องการนำเข้ากากถั่วเหลือง ต้อง แสดงหลักฐานการรับซื้อกากถั่วเหลืองที่ โรงงานสกัดน้ำมันพืชภายในประเทศ

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการ เปลี่ยนแปลง
กากถั่วเหลือง	ป. กต. ป. กต.	2530 2530	ออกให้ตั้งแต่ 1 ก.ย. 2529 – 28 ก.พ. 2531 โดยอนุญาตให้นำเข้า 1 : 1 โดยน้ำหนักของปริมาณกากถั่วเหลืองที่รับซื้อภายในประเทศ 2. อนุญาตให้นำเข้าสำหรับผู้นำเข้าที่แสดงหลักฐานการรับซื้อกากถั่วเหลืองที่โรงงานสกัดน้ำมันพืชภายในประเทศออกก่อนวันที่ 1 ก.ย. 2529 จะผ่อนผันให้นำเข้าในอัตราส่วน 1 : 1 โดยน้ำหนักของปริมาณกากถั่วเหลืองที่รับซื้อภายในประเทศ 3. ปริมาณนำเข้าตามข้อ 1 และ 2 อนุญาตให้นำเข้ารวมกันไม่เกิน 120,000 ตัน ให้ยกเลิกความในข้อ (2) ของ ป. กต. 2530 (ม.ค.) เปลี่ยนเงื่อนไขการนำเข้าโดยพิจารณาอนุญาตให้นำเข้ากากถั่วเหลืองช่วง มี.ค. – ส.ค. 2530 กล่าวคือ ผู้ต้องการนำเข้าแสดงหลักฐานการรับซื้อกากถั่วเหลืองที่โรงงานสกัดน้ำมันพืชภายในประเทศออกให้ตั้งแต่

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการ เปลี่ยนแปลง
	ป.กต.	2530	1 มี.ค. – 31 ส.ค. 2530 โดยอนุญาตให้นำเข้าในอัตราส่วน 3 : 2 และให้นำเข้าปริมาณ 80,006 ตัน เหมือนเดิม กำหนดช่วงเวลา เม.ย. – ส.ค. และ ก.ย. – มี.ค. เพื่อนำเข้ากากถั่วเหลือง ทำตามระเบียบ กพ. (4) กำหนดให้มีการนำเข้ากากถั่วเหลืองดังนี้ 1. ผู้ต้องการนำเข้ายื่นคำร้องขอนำเข้าพร้อมหลักฐานการรับซื้อกากถั่วเหลืองที่โรงงานสกัดน้ำมันพืช เหตุผลที่ใช้ประกาศและการเปลี่ยนแปลง ภายในประเทศออกให้หลังวันที่ 31 ส.ค. 2530 2. สำหรับผู้ยื่นคำร้องขออนุญาตนำเข้ากากก่อน 1 ก.ย. 2530 โดยแสดงหลักฐานการรับซื้อถั่วเหลืองภายในประเทศ ปีการผลิต 2529/30 ขณะนี้ยังไม่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าจะต้องนำเข้ากากถั่วเหลืองให้เสร็จสิ้นภายใน 31 ต.ค. 2530 3. ปริมาณนำเข้าตามข้อ 1 และ 2 มีปริมาณประมาณ 130,000 ตัน ตามระเบียบ กพ. (4) ให้เงื่อนไขว่าในกรณีที่สมควร รัฐมนตรีมีสิทธิ

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการ เปลี่ยนแปลง
	ป. กต	2531	อนุญาตให้นำเข้ากากถั่วเหลืองก่อนเวลาที่กำหนด (ก.ย. 2530 – มี.ค. 2531) ประกาศฉบับใหม่นี้อนุญาตให้นำเข้าปริมาณ 70,000 ตัน ก่อนโดยพิจารณาตามสัดส่วนของประวัติการนำเข้าของแต่ละราย ในช่วง ก.ย. 2529 – ส.ค. 2530 ทั้งนี้เงื่อนไขยังบังคับให้ผู้นำเข้ากากถั่วเหลืองต้องรับซื้อกากถั่วเหลืองภายในประเทศ พร้อมทั้งจัดให้ธนาคารพาณิชย์ทำสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติการตามเงื่อนไขต่อกรมการค้าต่างประเทศในอัตรากรัมละ 3.25 บาท อนุญาตให้นำเข้ากากถั่วเหลืองได้ 40,000 ตัน ขาดเกินได้ร้อยละ 5 ทั้งนี้กำหนดเงื่อนไขใหม่ว่า ผู้นำเข้าต้องทำหนังสือค้ำประกันกับกรมการค้าต่างประเทศว่าจะรับซื้อกากถั่วเหลืองชนิดรองที่ผลิตได้ภายในประเทศในราคาประกัน กิโลกรัมละ 7.50 บาท เป็นจำนวนสองเท่าครึ่งของจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้า หากไม่ปฏิบัติตามสัญญาจะต้องเสียค่าปรับให้กรมการค้าต่างประเทศในอัตรากิโลกรัมละ 75 สต. ต่อ

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการ เปลี่ยนแปลง
กากถั่วเหลือง	ป. (61)	2531	ปริมาณถั่วเหลืองที่ปฏิเสธการรับซื้อ ตามราคาประกันที่ได้ทำไว้กับกรม การค้าภายในและเพื่อเป็นหลัก- ประกัน กรมการค้าต่างประเทศให้ ผู้นำเข้าต้องวางหนังสือค้ำประกัน ของธนาคารพาณิชย์เป็นจำนวนเงิน ต้นละ 1,875 บาท ของปริมาณที่ ได้รับอนุญาตให้นำเข้า
	ป. กต.	2531	ยกเลิก ป. (40) กำหนดให้องค์การคลังสินค้าเป็นผู้ นำเข้านอกเหนือจากการนำเข้า ตามปกติ โดยอนุมัติของคณะ- รัฐมนตรี
	ป. กต.	2531	อ้าง ป. (61) เพื่อบรรเทาปัญหาการ ขาดแคลนกากถั่วเหลือง ภายในประเทศ จึงให้องค์การ คลังสินค้านำเข้ากากถั่วเหลือง 5,000 ตัน กำหนดอนุญาตให้นำเข้ากากถั่ว เหลือง เข้ามาในราชอาณาจักรช่วง ฤดูการผลิตปี 2531/32 จำนวน 150,000 ตัน ในอัตรา 1 : 2 โดย น้ำหนักของปริมาณกากถั่วเหลือง ที่รับซื้อภายในประเทศ นอกจากนี้ ให้ผู้นำเข้าได้รับอนุญาตทุกรายส่ง รายงานปริมาณการนำเข้า การ

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการ เปลี่ยนแปลง
กากถั่วเหลือง	ป. กต.	2532	จำหน่ายและปริมาณคงเหลือให้ กรมการค้าต่างประเทศทุกเดือน
	ป.กต. (2)	2532	กำหนดให้นำเข้ากากถั่วเหลืองช่วง เม.ย. – ส.ค. 2532 จำนวน 106,108 ตัน ในอัตราส่วน 2 : 3 โดยน้ำหนักของปริมาณกากถั่ว เหลืองที่รับซื้อภายในประเทศ
	ป. กต. (3)	2532	อนุญาตให้นำเข้า 37,000 ตัน โดยจะ จัดสรรให้แก่โรงงานผู้ใช้กากถั่ว เหลืองเป็นวัตถุดิบร้อยละ 33 และ ผู้ทำการค้ากากถั่วเหลืองร้อยละ 67 การจัดสรรจะจัดสรรให้ผู้แสดง ความจำนงว่าสามารถนำเข้ามาได้ ก่อนเป็นลำดับแรก ในกรณีที่มีผู้ แสดงความจำนงว่าสามารถนำเข้า พร้อมกันหลายราย จะจัดสรรเฉลี่ย ให้ตามความเหมาะสม โดยคำนึง ถึงความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ เลี้ยงสัตว์และอุตสาหกรรมอาหาร สัตว์เป็นสำคัญ นอกจากนี้ยัง กำหนดให้ผู้ที่ได้รับส่วนจัดสรร จะต้องแสดงหลักฐานการรับซื้อ กากถั่วเหลืองภายในประเทศ 3 ส่วนต่อการนำเข้า 2 ส่วน โดย

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	น้ำหนักและผู้ที่ได้รับการจัดสรร เหตุผลที่ใช้ประกาศและการ
ไม้และไม้แปรรูปทุกชนิด	ป. (53)	2530	เปลี่ยนแปลง และผู้ที่ได้รับการจัดสรรต้องทำ สัญญาค้ำประกันว่าจะปฏิบัติตาม คำยืนยันและเงื่อนไข โดยให้ ธนาคารพาณิชย์ทำสัญญาค้ำ ประกันต่อกรรมการค้าต่างประเทศ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.00 บาท
	ป.(53)	230	ยกเลิก ป. (92) และ ป. (4) ที่ควบคุม การนำเข้าไม้ โดยยกเว้นการนำเข้า ไม้ซุงที่มีตราของประเทศผู้ผลิต ประทับไม้และมีหลักฐานการ อนุญาตให้ส่งออก หรือมีใบรับรอง ถิ่นกำเนิดของสินค้าที่ส่งออกมา แสดงต่อกรมศุลกากรประกอบ- การทำพิธีการนำเข้าสิ่งประดิษฐ์ เครื่องจักรที่ทำด้วยไม้และไม้แปรรูป ที่นำเข้าจากต่างประเทศ สินค้า ทั้งหมดนี้ให้สามารถนำเข้าได้โดย ไม่ต้องขออนุญาต
	ป. (62)	2532	เพิ่มข้อความใน ป. (53) ระบุว่า ไม้ซุง ที่ไม่สามารถแสดงเอกสารตาม วรรคแรกแต่เป็นการนำเข้ามาทาง ด่านศุลกากรคลองใหญ่ จ.ตราด ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร ณ ท่าหรือที่ที่นำเข้ร่วมกับกรมป่าไม้

สินค้า	ประกาศ/ ระเบียบ	พ.ศ.	เหตุผลที่ใช้ประกาศและการ เปลี่ยนแปลง
ภาชนะที่ทำด้วยเหล็กกล้าสำหรับ บรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว ความจุ ไม่เกิน 500 ลบ. เดซิเมตร	ป. (21)	2525	ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นไม้ที่นำ เข้าจากต่างประเทศเพื่อเป็นการ คุ้มครองประโยชน์แห่งสาธารณะ
โซเดียมบอเรตหรือ	ป. (28)	2526	
โซเดียมไปบอเรตหรือ	ระเบียบ กต.	2526 ^๑	กำหนดให้ผู้ต้องการนำเข้าต้องนำ หลักฐานไปแสดงต่อกรมการค้า ต่างประเทศ โดยเฉพาะใบอนุญาต นำเข้าหรือส่งยาปัจจุบันเข้ามาใน
โซเดียมเตตาบอเรตหรือ			
โซเดียมไฟโบรบอเรตหรือ			
บอแรกซ์ และกรดบอริกหรือ	ป. (55)	2530	นำหรือส่งยาปัจจุบันเข้ามาใน
กรดบอราซิก หรือ	ป. (60)	2531	ราชอาณาจักร ตามแบบ นย. 2
บอโรแฟกซ์	ป. (24)	2525	ของกระทรวงสาธารณสุข ยกเลิก ป. (28) และ ป. (55)
น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว			เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ทาง เศรษฐกิจในปัจจุบัน
น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่ คล้ายกัน สำหรับเครื่องยนต์	ป. (10)	2524	เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี
ตู้โทรทัศน์	ป. (29)	2529	ศุลกากรต่ำกว่าความเป็นจริง โดย การนำขึ้นส่วนซึ่งติดตามเข้ามากับ ตู้โทรทัศน์

หมายเหตุ: ป. หมายถึง ประกาศของกระทรวงพาณิชย์ ตัวเลขในวงเล็บคือ ฉบับที่

ระเบียบ กพ. หมายถึง ระเบียบของกระทรวงพาณิชย์

ระเบียบ กต. หมายถึง ระเบียบของกรมการค้าต่างประเทศ

ป. กต. หมายถึง ประกาศของกรมการค้าต่างประเทศ

แจ้งความ กต. หมายถึง แจ้งความของกรมการค้าต่างประเทศ

^๑ประกาศกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ 60) พ.ศ. 2531 ให้ยกเลิกการควบคุมการนำเข้าสารบอแรกซ์และ
กรดบอริก ตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 25 เป็นต้นไป

ให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง 5 ประการ ส่วนที่เกี่ยวกับการนำเข้าคือ ข้อ 4 และ ข้อ 5 กล่าวคือ การจัดสรรปริมาณการนำเข้าขึ้นกับการให้ความร่วมมือในการซื้อสินค้าตามราคาประกัน หรือ การจัดทำมูลภัณฑ์กันชน และการให้ความร่วมมือในการซื้อสินค้าจากผู้ผลิตภายในประเทศ หรือการขายสินค้าให้แก่ทางราชการ หรือผู้ผลิต หรือผู้บริโภคตามราคาที่กำหนด⁷⁸ ตามลำดับ สินค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดให้ผู้นำเข้าต้องซื้อตามราคาประกัน หรือซื้อจากผู้ผลิตภายในประเทศ หรือขายให้แก่ทางราชการมีหลายชนิด ที่โดดเด่นที่สุด คือ ปอแก้ว ปอกระเจา หางนมผง น้ำมันคัมภีร์หอมหัวใหญ่ กาแฟ น้ำมันปาล์ม กากถั่วเหลือง เป็นต้น การแทรกแซงในลักษณะนี้เป็นการบิดเบือนแบบแผนการค้าอีกรูปแบบหนึ่ง เพราะราคาประกันที่กระทรวงพาณิชย์บังคับให้ผู้นำเข้าซื้อจากผู้ผลิตภายในประเทศนั้น จำนวนเท่าใด และกำหนด ณ ระดับราคาเท่าใด ล้วนเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร คือ กระทรวงพาณิชย์ทราบอยู่ฝ่ายเดียว ดังนั้น การใช้เครื่องมือชนิดนี้ก็ยิ่งเป็นการใช้กฎหมายในลักษณะอนุบัญญัติที่ให้อำนาจกับฝ่ายเจ้าหน้าที่อย่างไม่มีขอบเขตแน่ชัด เพราะพ่อค้าผู้นำเข้าจะต้องเดาใจว่า รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์จะให้รับซื้อสินค้าที่ระบุว่า ควบคุมจำนวนเท่าใด และราคาเท่าใด ตัวอย่างก็คือ ในกรณีหางนมผง กระทรวงพาณิชย์ระบุว่า ผู้นำเข้าหางนมผงจะต้องซื้อนมสดจากเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม ณ ระดับราคาประกัน โดยกำหนดการจัดสรรให้นำเข้าหางนมผงตามอัตราส่วนการรับซื้อจากเกษตรกร อาทิ 1:1 เป็นต้น (ดูตารางที่ 5)

5. กฎหมายไทยกับกติกการค้าระหว่างประเทศ

ภาคการค้าระหว่างประเทศมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยอย่างยิ่งในปัจจุบันปี 2532 สัดส่วนมูลค่าการค้าการส่งออกและนำเข้าสูงถึงเกือบร้อยละ 70 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติภายในประเทศ โดยที่ภาคการส่งออกมีบทบาทอย่างโดดเด่น แม้ว่ามูลค่าการนำเข้ายังคงสูงกว่าการส่งออก แต่การนำเข้านั้นก็เป็นการนำเข้าเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ เมื่อฝ่ายบริหารของไทยตัดสินใจเข้าร่วมกับแกตต์เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2525 ประเทศไทยก็เข้าร่วมวงศัไพบูลย์กับกฎหมายระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ เราจึงต้องพิจารณาว่ากฎหมายไทยมีลักษณะขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคต่อการ

⁷⁸ หากผู้นำเข้ารายใดที่ขออนุญาตนำเข้าสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้าก็ต้องรับซื้อสินค้าตามราคาประกัน หรือขายสินค้าให้แก่กระทรวงพาณิชย์ ตามแต่ที่กระทรวงพาณิชย์จะกำหนด มิเช่นนั้นก็ไม่สามารถนำเข้าได้ เรื่องนี้คล้ายกับพรบ. ระเบียบว่าที่ผู้ส่งออกข้าวในสมัยหลังสงครามโลกต้องจ่ายค่าพรีเมียมพร้อมกับใบอนุญาตส่งออก ต่างกันที่ว่า ในขณะนี้ กระทรวงพาณิชย์มี พรบ. การส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2523 เป็นกฎหมายรับรองแต่พรีเมียมข้าวเป็นภาษีเดือน

ส่งออก เพราะในปัจจุบันประเทศพัฒนาแล้ว ที่ประเทศคู่ค้าสำคัญของไทย คือ สหรัฐอเมริกา และกลุ่มประชาคมยุโรปต่างก็ได้หันมาใช้เครื่องมือกีดกันการค้าแบบใหม่นั้นคือ Anti-Dumping Duties และ Countervailing Duties โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้ใช้เครื่องมือประเภทนี้มากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจัดอยู่ในประเภทการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ศุลกากร (Nontariff Barriers- NTBs) ในกรณีของ Countervailing Duties⁷⁹ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้ตอบโต้สินค้าจากประเทศอื่นที่ถูกระบุว่ามีการอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidy) ส่วนในกรณีของ Anti-Dumping Duties⁸⁰ ใช้ในกรณีที่อ้างว่า ประเทศผู้ส่งออกสินค้าไปขายในประเทศพัฒนาแล้วด้วยราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ดังนั้นจึงใช้อำนาจเข้าตอบโต้สินค้านี้ดังกล่าว

ในกรณีของไทย เรามีการให้ความช่วยเหลือหรือส่งเสริมการส่งออกอยู่หลายประการ ซึ่งเป็นลักษณะที่เป็นทวีลักษณ์ของกฎหมายไทย⁸¹ ด้านหนึ่งเราควบคุมการส่งออกและนำเข้า (ตอนที่ 3 และ 4) แต่อีกด้านหนึ่ง เรามุ่งเน้นส่งเสริมการส่งสินค้าออกโดยใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายโดยเราสามารถจำแนกเป็น 3 ประเภทใหญ่

ประเภทที่ 1 การชดเชยและการคืนภาษีอากรกับการให้สิทธิประโยชน์การลงทุนเพื่อการส่งออก ประเภทนี้มีการช่วยเหลือผู้ผลิตในรูปของการคืนอากรขาเข้า (Tax Rebate) สำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาผลิตภายในประเทศเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะสำหรับสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ตาม พรบ.ชดเชยภาษีอากร สินค้าส่งออกผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524⁸² หรือการขอคืนเงินอากรขาเข้าตามมาตรา 19 ทวิของ พรบ.ศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 ให้คืนเงินอากรขาเข้าที่ได้เรียกเก็บไว้จากส่วนผลิต ส่วนผสม หรือส่วนประกอบของสินค้าที่ส่งออกไปขายต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีการเว้นการเก็บอากรขาเข้าและอากรขาออก ตามมาตรา 8 ทวิ (2) ในกรณีคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า ตาม พรบ.ศุลกากร พ.ศ. 2469 อีกทั้งในกรณีที่มีการนำวัตถุดิบเข้ามาผลิตเพื่อส่งออกยังได้รับยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นตาม พรบ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และกรณีสุดท้าย ผู้ผลิตที่ได้รับสิทธิให้ประกอบ

⁷⁹ ในภาษาไทยมีการแปลคำนี้ในหลายลักษณะ อาทิ ภาษีตอบโต้การอุดหนุน หรือ ภาษีตอบโต้จู้จุน

⁸⁰ ในกฎหมายไทยมีกฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดปี 2507 เช่นกัน

⁸¹ เรามักจะควบคุมการส่งออกสินค้าเกษตร แต่ส่งเสริมและอุดหนุนให้มีการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม

⁸² เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2531 คณะกรรมการพิจารณาชดเชยภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร มีการประกาศอัตราชดเชยภาษีอากรตามประเภทย่อยของสินค้าใหม่ โดยจำแนกเป็นอัตรา ก. และ ข. การจำแนกนี้มีการวิพากษ์วิจารณ์ระบบการชดเชยในอดีตก่อนหน้านี้แล้ว โปรดดู วิชาล อนุเวส และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2530)

กิจการในเขตนิคมอุตสาหกรรมจะได้รับสิทธิพิเศษในค่าธรรมเนียมพิเศษอากรขาเข้า ภาษีการค้า สำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ รวมทั้งวัตถุดิบที่จำเป็นในการผลิตจะได้รับการยกเว้นตาม พรบ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ประเภทที่ 2 การให้ความช่วยเหลือการเงินเพื่อสนับสนุนการส่งออก (Export Finance) ที่สำคัญในกรณีนี้คือ แพคกิ้งเครดิต (Packing Credit) หรือในภาษาราชการ คือ การให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยในการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินที่ผู้ส่งออกนำมาขายลดแก่ธนาคารพาณิชย์ (กิตติวงศ์ สิงหเสนานนท์ 2528; ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2527; ดวงมณี วงศ์ประทีป 2531) เครื่องมือนี้มีการใช้ติดต่อกันมาจนถึง 30 ปี⁸³ เป็นการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ส่งออกที่นำหลักฐานการตกลงขายสินค้าให้ต่างประเทศ หรือนำใบรับฝากสินค้าจากโกดังหรือไซโลมากู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าท้องตลาด เนื่องจากธนาคารพาณิชย์สามารถนำตั๋วสัญญาใช้เงินจากผู้ส่งออกไปกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยอีกทอดหนึ่ง กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่ปรากฏเป็นรูปลักษณะดังเช่นการส่งเสริมการส่งออกอื่นๆ สาเหตุก็เพราะเป็นการอกระเบียบการช่วยเหลือผู้ส่งออก โดยธนาคารแห่งประเทศไทย (พิเศษ เสตเสถียร 2529) ซึ่งมีมานานแล้ว

ประเภทที่ 3 การให้ความช่วยเหลือลดค่ากระแสไฟฟ้า ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227⁸⁴ พ.ศ. 2515 ได้ให้การส่งเสริมแก่ผู้ลงทุนว่า หากกิจการที่ผลิตเพื่อการส่งออกจะได้รับการชดเชยค่ากระแสไฟฟ้าในอัตราร้อยละ 20 ของค่าใช้ไฟฟ้าที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก⁸⁵

เราอาจสรุปว่า เครื่องมือการส่งเสริมการส่งออกทั้ง 3 ประเภทนี้ แม้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ส่งออกในการแข่งขันการขายในเวทีการค้าระหว่างประเทศ แต่ก็อาจเป็นอุปสรรคในการค้า เมื่อประเทศพัฒนาแล้วยกมาเป็นข้ออ้างในการตอบโต้การส่งออกของไทย (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย 2525 ค) สินค้าไทยที่ถูกขอลดค่าของสหรัฐอเมริกาว่ามีการอุดหนุนการส่งออก คือ ข้าว สิ่งทอ ปลาทูน่า ตลับลูกปืน และท่อเหล็ก เป็นต้นในบางรายการได้แก้ปัญหาไปบางส่วน ในกรณีข้าว สิ่งทอ และท่อเหล็ก สหรัฐอเมริกากล่าวหาไทยว่ามีการอุดหนุนการส่งออก ดังรายละเอียดใน

⁸³ เริ่มครั้งแรกเมื่อปี 2501 โดยให้เฉพาะสินค้าข้าว ต่อมาได้ขยายความช่วยเหลือแก่สินค้าอื่นๆ วงเงินที่ให้กู้เพิ่มมากขึ้น เฉพาะปี 2530 ธนาคารแห่งประเทศไทยให้แพคกิ้งเครดิตสำหรับสินค้าต่างๆประมาณ 71,000 ล้านบาท (นิพนธ์ พัวพงศกร 2532) อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ของแพคกิ้งเครดิตกระจุกตัวในหมู่ผู้ส่งออกขนาดใหญ่แทบทั้งหมด (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2527; ดวงมณี วงศ์ประทีป 2531; นิพนธ์ พัวพงศกร 2532)

⁸⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 158 ฉบับพิเศษ วันที่ 20 ตุลาคม 2515

⁸⁵ คณะรัฐมนตรีเพิ่งประกาศยกเลิกชดเชยค่ากระแสไฟฟ้าให้แก่อุตสาหกรรมเมื่อเดือนมกราคม 2533

ตารางที่ 6 กรณีสั่งทอ ฝ่ายสมาคมผู้ส่งออกสิ่งทอต่างมีความเห็นกันว่า ไทยควรยินยอมทำข้อตกลงกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (Suspension Agreement) โดยรับรองว่าจะละสิทธิใดๆ ที่เกี่ยวกับการอุดหนุนการส่งออก⁸⁶ (อรุณ ใสถานนท์ 2528 ; สุรัตน์ ศรีสุวรรณไพฑ 2528) ส่วนอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มเห็นว่าการเก็บ CVD เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.23 นั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย จึงยินยอมให้สหรัฐฯ เก็บ CVD แทนที่จะปฏิเสธผลประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐบาลไทย⁸⁷ ข้อกล่าวหาของสหรัฐฯ ที่มีต่ออุตสาหกรรม สิ่งทอไทยก็คือมีการขอแพดกึ่งที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ และมีการเก็บค่ากระแสไฟฟ้าต่ำกว่ากิจการทั่วไป⁸⁸

ในกรณีทอเหล็กและหลอดเหล็กกล้า สหรัฐอเมริกากล่าวหาไทยว่า นอกจากมีการอุดหนุนการส่งออก (ดูตารางที่ 6) ยังมีการทุ่มตลาด ตามข้อกล่าวหาเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2528 ระบุว่า ท่อเหล็กและหลอดท่อเหล็ก (731 – TA- 252) สร้างความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในของสหรัฐฯ มีการไต่สวนและลงมติให้เก็บ AD สินค้าท่อเหล็กและหลอดเหล็กกล้าถั่วเฉลี่ยร้อยละ 15.6 ของสินค้านำเข้าเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2529 มาตรการตอบโต้โดยใช้ CVD และ AD นี้ยังอยู่ในกฎหมายการค้าฉบับปี 2527 ต่อมาเมื่อสหรัฐฯ ได้ออกกฎหมายการค้าฉบับใหม่ ปี 2531⁸⁹ ก็ยิ่งเพิ่มอำนาจในการตอบโต้การทุ่มตลาดมากขึ้น ตามกฎหมายใหม่มีการติดตามการทุ่มตลาดทางอ้อม กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาอ้างว่า ไทยมีการนำเข้าวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนที่ใช้ประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูป ซึ่งถูกเรียกเก็บ CVD มาก่อนหน้านั้นคือ ท่อเหล็กไทยใช้แผ่นเหล็กส่วนมากจากญี่ปุ่น ดังนั้น จึงเข้าข่ายเป็น diversionary dumping แม้ไทยจะมีได้ทุ่มตลาด แต่ผู้ส่งออกท่อเหล็กไทยใช้ปัจจัยการผลิตที่มีการทุ่มตลาด ลักษณะดังกล่าวคือการอุดหนุนแบบ Upstream subsidies ในกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา (Cameron and Crawford , 1989 ; Neeley , 1989 ; Horlick and Oliver , 1989)

⁸⁶ ทั้งนี้เพื่อแลกกับการที่สหรัฐอเมริกาจะเลิกสอบสวนเกี่ยวกับการอุดหนุนการส่งออก

⁸⁷ ในกรณีการส่งออกเส้นด้าย และผ้าผืนที่ส่งไปสหรัฐอเมริกา ผู้ส่งออกได้ขอร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะต้องเสียภาษีตอบโต้ (CVD) จากสหรัฐอเมริกา (ดวงมณี วงศ์ประทีป 2531)

⁸⁸ อุตสาหกรรมสิ่งทอได้รับการชดเชยค่ากระแสไฟฟ้า ร้อยละ 3.33 (อรุณ ใสถานนท์ 2528)

⁸⁹ มาตรการที่สำคัญในกฎหมายการค้าฉบับใหม่ที่สำคัญ ก็คือ มาตรา 301 (โปรดดู Neeley 1989; Bliss, 1989)

ตารางที่ 6
การใช้ภาษีตอบโต้ สินค้าไทยที่ไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกา
สิ่งทอ ข้าว และท่อเหล็ก

สินค้า	วัน เดือน ปี	ผู้ร้องเรียน	มาตรการ
เสื้อผ้าสำเร็จรูป	20 ก.ค. 2527	American Textile Manufacturers Institute ⁹⁰	จะถูกเก็บ CVD เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.23 จากอัตราภาษีนำเข้าปกติตั้งแต่ มีนาคม 2528
ผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่นๆ (ผ้าฝ้าย เส้นด้าย และเส้นใย)			จะถูกเก็บ CVD เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.01 จากอัตราภาษีนำเข้าปกติ
ท่อเหล็กและหลอดเหล็กกล้าชนิด Certain welded steel pipes and tubes	28 ก.พ. 2528	Committee on and Tube Imports	จะเก็บ CVD เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.79 จากอัตราภาษีนำเข้า Circular ปกติ ตั้งแต่สิงหาคม 2528
ข้าว	24 ก.ย. 2528	Rice Millers Association	จะเก็บ CVD เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.6 จากอัตราภาษีนำเข้าปกติตั้งแต่ มกราคม 2529

ที่มา : Dester (1986) Appendix B-2 Countervailing Duty Investigations, 1979 – 1985.

ส่วนกรณีสุดท้ายคือ ข้าว สหรัฐอเมริกา ไทย มีการอุดหนุนการส่งออกจึงเสนอให้เก็บ CVD ต่อข้าวไทย โดยกล่าวหาว่า ไทยแย่งตลาดข้าวของสหรัฐฯ ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้ว สหรัฐฯ ต่างหากที่เป็นผู้หนุนการส่งออก แต่อ้างว่าเป็นการอุดหนุนภายในตามกฎหมายฟาร์มแอคต์ ฉบับใหม่ (Sathirathai , 1987 ; Sathirathai and Siamwalla , 1987)

แม้ว่า สินค้าไทยที่เริ่มถูกตอบโต้ด้วยมาตรการต่างๆ ที่มีใช้ภาษีศุลกากรนี้จะมีจำนวนน้อย แต่ก็นับว่าเป็นแนวโน้มที่ไม่ค่อยแจ่มใสนัก แกตต์ไม่อาจช่วยเหลือเราได้ส่วนหนึ่งก็เพราะไทยยังมิได้เข้าเป็นสมาชิกของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและภาษีตอบโต้ของแกตต์ในการเจรจารอบ โตเกียวเมื่อปี 2522 ข้อตกลงนี้มีการขยายความตีความมาตรา 16 ของแกตต์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในเรื่องการอุดหนุนประเภทต่างๆ (Hufbauer and Erb , 1984) อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า

⁹⁰ นอกเหนือสถาบันสิ่งทอแล้ว สภาพแรงงาน 2 แห่งที่มีบทบาทผลักดันให้สหรัฐตอบโต้ไทยคือ The Internaitonal Ladies Garment Workers Union และ The Amalgamated Clothing and Textile Workers Unions.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการส่งออกที่มีอยู่ จะเป็นเงื่อนไขให้ต่างประเทศกล่าวหาไทยในเรื่องการอุดหนุนการส่งออก และการทุ่มตลาดได้หรือไม่ ดังที่นักกฎหมายชี้ให้เห็นว่า เป็นการอุดหนุนการส่งออกทันที ดังนั้นต้องถูกเก็บ CVD ในขณะที่การช่วยเหลือการส่งออกโดยที่การช่วยเหลือนั้นได้รวมอยู่ในส่วนหนึ่งของสินค้าที่ส่งออกโดยแท้จริง (physically incorporated) ก็จักไม่ถูกเก็บภาษีตอบโต้ (สฤเกียรติ์ เติญไทย 2529) ด้วยเหตุนี้ พรบ. การชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 จึงไม่ถือว่าเป็นการอุดหนุนการส่งออกในกฎหมายการค้าของสหรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายการค้าฉบับใหม่ของสหรัฐฯ มีการแก้ไขเรื่องการอุดหนุนและการทุ่มตลาดไปมาก (Palameter, 1989; Horlick and Oliver, 1989) การใช้ผลประโยชน์ของรัฐบาลต่อการส่งออกนั้นถือเป็นการอุดหนุนได้เพราะใน พรบ. การส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เราได้สิทธิพิเศษต่างๆจำนวนมาก ซึ่งในกติกาของแกตต์ที่คุ้มครองเรื่องนี้ กล่าวว่า รัฐบาลสามารถคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน ด้วยการจำกัดการนำเข้า เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมทารก ตามมาตรา 18 ในปี 2498 ของแกตต์ และต่อมาได้มีการแก้ไขในการเจรจารอบโตเกียวเมื่อปี 2522 ตามมาตรา 17 ให้สามารถคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในได้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (Sauermilch, 1982) แต่มิได้รวมถึงการคุ้มครองแล้วส่งเสริมให้ส่งออก แต่เมื่อการให้สิทธิพิเศษต่างๆ นานามีไว้เพื่อส่งเสริมการส่งออก เราอาจจะถูกตอบโต้ด้วย CVD และ AD ทันที ดังเช่นกรณีสินค้าสิ่งทอ ตลับลูกปืน ท่อเหล็ก และหลอดเหล็กกล้า เป็นต้น ในอนาคต หากเราไม่ระมัดระวังในเรื่องนี้ เราก็อาจถูกตอบโต้ ไม่เพียงแต่จากสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่ยังมีกลุ่มประชาคมยุโรปซึ่งเพิ่งมีการปรับเปลี่ยนวิธีการตอบโต้การทุ่มตลาดและการตอบโต้การอุดหนุนทางการค้าเมื่อไม่นานมานี้ (O'Cleireacain, 1978; Bael, 1979; Norall, 1986; Piontek, 1987; Groling and Bogaert, 1987; Hindley, 1988; Hirsch, 1988; Bellis, Vermulst and Waer, 1989; Messerlin, 1989) ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การส่งเสริมการส่งออกนั้น ส่วนมากเป็นสินค้าอุตสาหกรรม แม้ว่าจะถูกตอบโต้ ผู้ส่งออกของไทย ก็สามารถปรับตัวได้ดี ดังเช่น กรณีของปลาทูน่า ปัจจุบันผู้ส่งออกของไทยได้เข้าไปซื้อกิจการผลิตปลาทูน่ากระป๋องในสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ปัญหาการถูกเก็บ CVD

6. ความไม่โปร่งใสของกฎหมายกับ Rent – Seeking Activities ในภาคการค้าระหว่างประเทศ

นักกฎหมายไทยรุ่นใหม่มีข้อสรุปว่า กฎหมายไทยมีลักษณะสั้น กะทัดรัดและขาดรายละเอียดหลัก โดยเฉพาะในกฎหมายแม่บท (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และ บวรศักดิ์ อุวรรณโน 2530) อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติทั้งหลาย มีมาตราต่างๆ จำนวนน้อยทำให้กฎหมายไทยขาดความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งมีนัยว่า การบังคับใช้ตามกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่ใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างสูง ต่างกับกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังกรณี Farm Act of 1985 ของสหรัฐฯ คำถามสำคัญก็คือ ทำไมกฎหมายไทยจึงสั้นและขาดรายละเอียด คำอธิบายที่น่าเป็นไปได้ก็คือสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นสังคมที่มีโซ่อยู่ในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ฝ่ายบริหารที่ผลักดันขึ้นบริหารประเทศสามารถออกกฎหมายขึ้นเพื่อบังคับใช้อย่างเสรี ทำให้กฎหมายมีลักษณะเป็น Administrative Law นั่นคือ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดองค์กร อำนาจ และหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Jennings , 1933) เราอาจสรุปว่า การขาดความโปร่งใส และการมีลักษณะเป็น Administrative Law เป็นบ่อเกิดของ Rent – Seeking Behavior , ในสังคมไทย โดยเฉพาะในแง่ของการสร้างอนุบัญญัติ ต่างๆ ซึ่งได้กลายเป็นกฎหมายที่มีผลต่อเศรษฐกิจมากกว่ากฎหมายแม่บท

การควบคุมการส่งออกเป็นบ่อเกิดของ Rent - Seeking Activities⁹¹ ในกิจการค้าระหว่างประเทศ (Tolluck , 1967 ; Kruger , 1974) โดยเฉพาะเมื่อมีการห้ามส่งออก / นำเข้า หรือในลักษณะของการจัดสรรโควตาส่งออก/ นำเข้าซึ่ง พรบ.ควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 และ พรบ. การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่รองรับนโยบายการค้าของกระทรวงพาณิชย์ในการควบคุมการส่งออก/นำเข้า หรือจัดสรรโควตา ส่งออก/นำเข้า ดังที่เราได้กล่าวมาแล้ว หัวใจของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ คือการสร้างภาวะการหาмаได้ยากขึ้น กล่าวคือ การทำลายมิให้กลไกตลาดทำงานได้ต่อไป ดังกรณีการห้ามการส่งออก ซึ่งทำให้ใบอนุญาตการส่งออกมีมูลค่า

⁹¹ ทฤษฎีของ Rent - seeking กำลังมีการใช้วิเคราะห์ในวงการเศรษฐศาสตร์มากขึ้นเรื่อยๆ ในกรณีของเมืองไทย โปรดอ่าน สมบูรณ์ ศิริประชัย (2532) ซึ่งนำมาประยุกต์กับกรณีโควตาการส่งออกมันสำปะหลัง ส่วนผลงานเกี่ยวกับ Rent – seeking ที่สมบูรณ์ที่สุด โปรดอ่าน Rowley , Tollison and Tullock (1988)

ขั้นทันที ใบอนุญาตนี้กลายเป็นสิ่งที่สามารถสร้าง Economic Rent⁹² ที่มีได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หากแต่เป็นการสร้างขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีได้จำเป็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการจก ต้องทำเพื่อประโยชน์ของสังคม แต่เป็นไปได้ว่าอาจทำเพื่ออรรถประโยชน์ของตน (Niskanen , 1971) เพราะข้าราชการก็เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Rational Man) คงปฏิเสธกัน

6.1 การส่งออก

6.1.1 ข้าว : ตัวอย่างรูปธรรมของ Rent – Seeking

การแสวงหา Rents ในเรื่องข้าวมีอย่างแพร่หลาย ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานข้าว เพื่อผูกขาดการส่งออกต่างประเทศ (Inthachai, 1960) เพราะขณะนั้นต้องจัดส่งข้าวให้แก่พันธมิตรเพื่อเป็นค่าปฏิกรรมสงครามจำนวน 1.5 ล้านตันโดยไม่คิดมูลค่า⁹³ แต่หลังจากสามารถส่งข้าวให้แก่พันธมิตร สำนักงานข้าวก็ยังผูกขาดการค้าข้าวจนถึงปี 2498⁹⁴ อย่างไรก็ตาม ปี 2492 นั้นไทยสามารถส่งข้าวได้ครบตามข้อตกลงสมบูรณ์แบบ สำนักงานข้าวก็กลายเป็นหน่วยงานที่เหมือน "เลือนอนกิน" เพราะขณะนี้หมดความจำเป็นต้องส่งข้าวตามพันธะ แต่สำนักงานข้าวยังมีอำนาจผูกขาดการค้าข้าวแต่ผู้เดียว พ่อค้าส่งออกจะต้องขอโควตาส่งออกจากสำนักงานข้าว ผลก็คือ เกิดการกล่าวหาว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างแพร่หลาย เพราะมีการวิ่งเต้นว่าใครจะเป็นคนได้โควตาการส่งออกข้าว (สมศักดิ์ นิลนพคุณ 2527) อย่างไรก็ตาม รูปแบบและเงื่อนไขของการแสวงหา Economic Rents มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การแสวงหา Quota Rents นี้เป็นรูปแบบดั้งเดิมที่เกิดกับสินค้าชนิดอื่นๆ แต่กรณีของข้าว เมื่อตลาดข้าวเป็นตลาดของผู้ซื้อ รูปแบบและเงื่อนไขมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ดังที่เกิดขึ้นในปี 2529 แม้ว่าสำนักงานข้าวจะถูกยกเลิกไป บทบาทการค้าข้าวของรัฐบาลก็ยังอยู่จากการขายข้าวระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ปลายปี 2529 รัฐบาลในขณะนั้นคำริจะช่วยเหลือเกษตรกร โดยมีโครงการรับ

⁹² Economic Rents นี้มีค่าเช่าธรรมดาแบบค่าเช่าบ้านหรือค่าเช่ารถ หากแต่มีความหมายลึกซึ้งกว่า (โปรดอ่าน Brook and Heijada , 1989 ; Ashoff ; 1989)

⁹³ สำนักงานข้าว (Rice office) มีหน้าที่จัดหาข้าวเพื่อส่งให้แก่พันธมิตรตั้งแต่เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2488 ตามข้อตกลงสมบูรณ์แบบกับอังกฤษ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2489 สำนักงานข้าวอยู่ในการดูแลของกระทรวงพาณิชย์ การส่งข้าวตามข้อตกลงนี้ส่งให้จริงเพียง 100,000 ตัน โดยไม่คิดมูลค่าแต่ส่วนเหลือมีการจ่ายเงินเพื่อซื้อข้าว แต่ก็ยังต่ำกว่าราคาท้องตลาดในขณะนั้น (สมศักดิ์ นิลนพคุณ 2527)

⁹⁴ สำนักงานข้าวถูกยกเลิกเมื่อปี 2503

ซื้อและเร่งระบายข้าวสารส่งออกเพื่อจะช่วยเหลือระดับราคาข้าวเปลือกต้นฤดู 2529/2530 กระทรวงพาณิชย์ได้กันเงินจากกำไรที่รัฐบาลขายข้าวปีก่อนหน้าจำนวน 300 ล้านบาท กระทรวงพาณิชย์มิได้ประกาศว่าจะใช้เงินจำนวนนี้อย่างไร รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์อ้างว่าเพื่อมิให้ความลับรั่วไหล วิธีการที่ใช้ในขณะนั้นคือ การขายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาดให้แก่ผู้ซื้อทั้งที่เป็นรัฐบาลและเอกชนภายในประเทศ⁹⁵ ความจริงที่เปิดเผยก็คือ บริษัทต่างประเทศทั้งสามบริษัทนี้ แท้ที่จริงเป็นบริษัทในเครือของผู้ส่งออกข้าวไทยทั้งสิ้น (อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง 2532) กล่าวคือ บริษัท Atraco มีสำนักงานที่เมืองรอตเตอร์ดัม เป็นบริษัทในเครือของกลุ่ม STC ซึ่งมีบริษัทในเครือคือบริษัทแสงไทยบางปะกง และบริษัทนครหลวงค้าข้าว ส่วนบริษัท Land Produce ในฮ่องกงเป็นบริษัทในเครือของบริษัทเกษตรรุ่งเรือง (สุนหัวซ่ง) บริษัทสุดท้ายคือบริษัท Naracoopa แท้ที่จริงคือ มีสำนักงานและหมายเลขโทรศัพท์เดียวกับบริษัท Land Produce ที่ฮ่องกง ประเด็นสำคัญของเรื่องนี้คือ ข้าวที่บริษัท Atraco เป็นผู้ซื้อ มีการส่งไปให้ประเทศอิหร่านตามสัญญาที่บริษัทนครหลวงข้าว และบริษัทนครพรชัย ทำไว้กับอิหร่านก่อนหน้านี้ ถ้าไม่มีการขายข้าวของรัฐบาลราคาถูกกว่าท้องตลาด บริษัททั้งสองมีแนวโน้มที่จะขาดทุนจากสัญญาดังกล่าวประมาณ 80-90 ล้านบาท แต่เมื่อการณเป็นเช่นนี้ทำให้บริษัททั้งสองอาจไม่ขาดทุน หรืออาจมีกำไรเล็กน้อย ทั้งๆ ที่จริงๆ แล้ว การทำสัญญาขายล่วงหน้าของทั้งบริษัทเป็นการคาดการณ์ตลาดข้าวผิดพลาด แต่รัฐบาลกลับเป็นผู้รับภาระการขาดทุนแทน (อัมมาร สยามวาลา และ วิโรจน์ ณ ระนอง 2532) ส่วนบริษัท Land Produce ซื้อไว้ในนามของบริษัท Naracoopa นั้น ข้าวส่วนหนึ่งส่งไปขายที่ยุโรป และอีกส่วนหนึ่งถูกส่งไปขายแถบแอฟริกา ทำให้บริษัทนี้ทำกำไรมหาศาล สิ่งที่น่าสนใจคือ ทำไมกระทรวงพาณิชย์จึงไม่เคยประกาศมาก่อนว่า จะมีนโยบายขายข้าวให้เอกชน การขายข้าวให้เอกชนนี้ทำกันอย่างเงียบ ๆ และทำให้พ่อค้าส่งออกบางรายได้รับประโยชน์ทันที

6.1.2 มั่นสำปะหลัง : การแสวงหา Quota Rents

รัฐบาลเข้าแทรกแซงกิจการค้ามันสำปะหลังเมื่อปลายปี 2521 โดยการออกพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 47) ทั้ง ๆ ที่ยังไม่เคยมีข้อตกลงใด ๆ มาก่อน อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐมนตรี

⁹⁵ ตามปกติรัฐบาลไทยจะขายข้าวในลักษณะรัฐบาลต่อรัฐบาล (G-G) ขณะนั้นมีประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ซื้อประมาณ 230,000 ตัน นอกนั้นก็มิใช่ เซเนกัล โคโมโรสและมอริทาเนีย รวมกันประมาณ 140,000 ตัน สำหรับผู้ซื้อเอกชนมี 2 รายคือ บริษัท Atraco จำนวน 250,000 ตัน และบริษัท Land Produce ซึ่งอ้างว่าทำสัญญาซื้อให้กับบริษัท Naracoopa จำนวน 150,000 ตัน

กระทรวงพาณิชย์ ทำ Initial Agreement กับประชาคมยุโรป เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 ด้วย มโนทัศน์ว่า ประชาคมยุโรปจะเก็บภาษีเข้ามณฑลในอัตราร้อยละ 6 และให้ความมั่นใจว่า ไทยจะได้รับประโยชน์ในแง่ประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) ทั้ง ๆ ที่เป็นเพียง Initial Agreement แต่กระทรวงพาณิชย์ก็ถือเสมือนหนึ่งว่า เป็นข้อตกลงที่สมบูรณ์ กระทรวงพาณิชย์จึง จำเป็นต้องใช้ระบบการจัดสรรปริมาณมณฑลไปประชาคมยุโรปตามข้อตกลงฯ (กรมการค้า ต่างประเทศ 2524) ด้วยเหตุนี้การทำข้อตกลงในลักษณะนี้ เป็นการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint – VER) ซึ่งเป็นเครื่องมือของลัทธิกีดกันทางการค้าแบบหนึ่งที่ ประเทศพัฒนาแล้วนิยมใช้อย่างกว้างขวางในทศวรรษนี้ (Hindley, 1980; 1987; Bergsten, 1975) เหตุที่ประเทศผู้ส่งออกยินยอมทำข้อตกลงชนิดนี้ก็เพราะเกรงว่าอาจต้องเผชิญกับมาตรการกีดกัน ทางการค้าที่รุนแรงขึ้น และประเทศผู้ส่งออกก็ได้รับ Quota Rents ที่เกิดจากการจำกัดการส่งออก เป็นการตอบแทน (Hindley, 1980; Jones, 1984; Morkre and Tarr, 1980) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ เนื่องจากประเทศผู้ส่งออกจะกำหนดหลักเกณฑ์การบริหาร Quota Rents ที่โยกย้ายจากประเทศผู้ นำเข้าให้แก่ประเทศผู้ส่งออก อำนาจของการบริหารโควต้าอยู่ในมือของรัฐมนตรีกระทรวง พาณิชย์และอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ วิธีการจัดสรรโควต้าโดยทั่วไปมี 2 วิธี วิธีแรก เปิดให้มีการประมูลโควต้าการส่งออก อนุญาตให้มีการซื้อขาย โดยรัฐบาลจกเป็นผู้เก็บ Quota Rents นั้น เข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน วิธีที่สอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ทางการค้าเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งมักใช้ ประวัติการส่งออกเป็นเกณฑ์ รัฐบาลไทยใช้วิธีที่สอง

วันที่ 7 พฤศจิกายน 2523 อธิบดีการค้าต่างประเทศขณะนั้น ประกาศวิธีการจัดสรรโควต้า การส่งออกโดยใช้ประวัติการส่งออกในปี 2523 เป็นเกณฑ์ เพื่อจัดสรรโควต้าการส่งออกสำหรับปี 2524 ทั้งๆ ที่การลงนามใน Initial Agreement เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523 อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้น หนึ่งสัปดาห์ก็มีการประกาศวิธีการจัดสรรใหม่ให้คิดจากประวัติการส่งออก 3 ปี ข้ออ้างในขณะนั้นมีการโฆษณาว่า เพื่อทำลายอิทธิพลของบรรษัทข้ามชาติ ที่ทำการค้าเกี่ยวกับมณฑล สำปะหลัง การจัดสรรตามประวัติการส่งออกนี้เท่ากับเป็นการยกประโยชน์ให้กับบริษัทผู้ส่งออก ของไทยเพราะการค้ำมณฑลสำปะหลังตั้งแต่ต้นจนถึงขณะนั้น ผู้ส่งออกไทยนั้นทางพฤตินัยเป็นเพียง บริษัทลูกมือคอยส่งให้กับบริษัท Carriers ซึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติ แต่ทางนิตินัยต้องขออนุญาต ส่งออกจากกระทรวงพาณิชย์ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดที่ผู้ส่งออกของไทย ซึ่ง ขณะนั้นมีการรวมกลุ่มเป็นบริษัท “มหาทุนพัฒนา” หรือกลุ่มยูเรเซียนซึ่งจะเป็นผู้ได้รับ Quota

Rents นั้นเกือบทั้งหมด⁹⁶ ความไม่โปร่งใสของกฎหมายที่ควบคุมการค้าระหว่างประเทศเป็นบ่อเกิดของ Rent-Seeking Activities เพราะผู้กุมอำนาจในการจัดสรรโควตามีสิทธิ์เลือกจัดสรรอย่างไรก็ได้ในที่นี้เลือกจัดสรรตามประวัติการส่งออก ซึ่งก็ขึ้นกับว่าจะจัดสรรโควตาตามประวัติการส่งออกที่ปีกล่าว่าได้ว่า วิธีการจัดสรรเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะโยกย้าย Quota Rents จำนวนมหาศาลให้แก่ผู้ส่งออกกลุ่มใด กระบวนการของการวิ่งเต้นเพื่อช่วงชิง Quota Rents นี้จะก่อให้เกิด Social Costs ขึ้น

ความชัดเจนของการแสวงหา Quota Rents ที่เกิดจากการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VER) เกิดขึ้นอีกเมื่อปี 2526 เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศเปลี่ยนกติกาส่งออกกลางคันของการส่งออกมันสำปะหลังงวดที่ 3 เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2526 ทั้งๆ ที่ตามระเบียบที่ประกาศใช้ก่อนหน้านี้ยืนยันว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ การขยายเวลาการส่งออกมันสำปะหลัง โดยให้มีการบรรทุกมันสำปะหลังจากเรือลอมขึ้นเรือเดินสมุทรอีก 5 วัน ทำให้บริษัทข้ามชาติที่เป็นบริษัท Carriers ซึ่งในตอนแรกจะประสบกับภาวะขาดทุนประมาณ 100 ล้านบาท เพราะไม่สามารถขนมันสำปะหลังลงเรือได้หมดตามเวลา ก็กลับกลายเป็นบริษัทที่มีกำไรมีการกล่าวหาว่า รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ที่แก้ไขระเบียบการส่งออกกลางคันนี้ ได้รับค่าแก้ไขระเบียบถึง 50 ล้านบาท (มติชน 16 มิถุนายน 2526 : 2) การแก้ไขระเบียบกลางคันนี้เป็นวิธีการหนึ่งของการแสวงหา Quota Rents ในกิจการค้ามันสำปะหลังที่นิยมใช้อย่างแพร่หลาย เกิดขึ้นในกลางปี 2529 และปลายปี 2530 อีกครั้ง (สมบูรณ์ ศิริประชัย 2532) รูปแบบที่สำคัญของการแสวงหา Quota Rents ก็คือการสร้างระเบียบหรือกติกาใหม่ โดยผู้ส่งออกบางคนเท่านั้นที่รู้ข้อมูลก่อน ซึ่งเป็นลักษณะของอนุบัญญัติที่อาศัย พรบ. การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 เป็นฐานรองรับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอนุบัญญัติเหล่านี้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจควบคุมได้มากนัก⁹⁷ โดยเฉพาะการที่กฎหมายมีลักษณะสั้น กระทัดรัด อันเป็นลักษณะที่ขาดความโปร่งใส ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสร้างเงื่อนไขให้เกิดการแสวงหา Quota Rents ได้อย่างไม่ยากนัก โดยเฉพาะในกรณีมันสำปะหลัง ซึ่งมี Quota Rents ที่ได้จากประชาคมยุโรปจำนวนมาก เนื่องจากการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ

⁹⁶ ปรากฏการณ์ในช่วงนี้มีความพิเศษ เมื่อกลุ่มผู้เร่ขายมีลักษณะเป็นกลุ่มคาร์เทล (Cartel) ซึ่งจะทำให้กลุ่มนี้ได้รับ Quota Rents มากขึ้น เพราะสามารถจำกัดการส่งออกให้ปริมาณน้อยลง เพื่อบีบให้ราคาส่งออกสูงขึ้น (Murray, et. al., 1978; Matsushita, 1979; Jones, 1984, Uesugi, 1986)

⁹⁷ วิธีการควบคุมที่ทำบ้างก็คือการตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร

6.2 การนำเข้า

6.2.1 การส่งเสริมการลงทุน⁹⁸

การส่งเสริมการลงทุนในปัจจุบันใช้กฎหมายฉบับ พ.ศ. 2520 อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่าจะมีการยกเลิก พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 แต่กฎหมายฉบับนี้ก็มีคุณค่าให้เราศึกษาอย่างยิ่ง เพราะเป็นกฎหมายที่มีผลต่อการบิดเบือนโครงสร้างการผลิตในประเทศไทยอย่างมาก (ปราณี ทินกร, 2531) ทว่า กฎหมายที่สำคัญเหมือน พรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 ก็คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515⁹⁹ ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ของการส่งเสริมการลงทุนฉบับแรกของไทยที่กำหนดพื้นที่ของอุตสาหกรรม

ในพรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 มีการแบ่งอุตสาหกรรมเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งใช้อยู่จนถึงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2510 กล่าวคือ กลุ่ม ก. ข. และ ค. กลุ่ม ก. คืออุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจมากที่สุด โดยส่วนมากเป็นอุตสาหกรรมขนาดหนัก (Capital Intensive Technique) ได้รับการยกเว้นภาษีอากรขาเข้า และภาษีการค้าในการนำเข้าวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็นเข้ามาจากต่างประเทศทั้งหมด กลุ่ม ข. คือ อุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจรองลงมา ส่วนมากเป็น อุตสาหกรรมที่สร้างขึ้นส่วนเข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อนำมาประกอบขึ้นภายในประเทศ ได้รับการยกเว้นการเสียอากรขาเข้า และเสียภาษีการค้าที่นำเข้าวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็นเข้ามาจากต่างประเทศทั้งหมด และกลุ่ม ค. คือ อุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจรองลงมา ได้รับการยกเว้นการเสียอากรขาเข้า และเสียภาษีการค้าที่นำเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นเข้ามาจากต่างประเทศไม่เกินหนึ่งในสาม ปรัชญาการณของ Rent-Seeking ก็คือผู้ลงทุนจะพยายามวิ่งเต้นให้อยู่ในกลุ่ม ก. เพราะจะทำให้ตนเองได้รับการยกเว้นภาษีต่างๆ ทั้งหมด หรืออย่างน้อยก็น่าจะอยู่ในกลุ่ม ข. กฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางว่า กิจกรรมใดที่ควรได้รับบัตรส่งเสริม และสามารถกำหนดว่า ผู้ลงทุนรายใดควรได้รับการยกเว้นภาษีอากร ด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่าประหลาดใจว่า ผู้มีอำนาจที่สามารถตัดสินใจในเรื่องนี้จะไม่เป็น Rent-Seekers

⁹⁸ ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ที่ชี้ให้ผู้เขียนตระหนักถึงประเด็นนี้

⁹⁹ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515

6.2.2 กากั่วเหลือง

สินค้าชนิดนี้มีการนำเข้ามานานแล้ว โดยอ้างว่าเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรภายในประเทศ เมื่อเดือนมกราคม 2533 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้มีการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อผลิตอาหารสัตว์โดยเสรี แต่ก็กำหนดราคาขั้นต่ำเมล็ดถั่วเหลืองไว้เท่ากับ 7.50 บาท และกากถั่วเหลืองเท่ากับ 8.10 บาท คำถามก็คือ การกำหนดราคาเหล่านี้มีกฎเกณฑ์อย่างไร และเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้เสนอทั้งสิ้น โดยใช้อำนาจตามพรบ. การส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ตามมาตรา 5(2) และกฎกระทรวง (ฉบับที่2) พ.ศ.2523 สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ การกำหนดราคาเมล็ดถั่วเหลืองนี้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ผลก็คือโรงงานสกัดน้ำมันพืชภายในประเทศจะได้ Quota Rents จำนวนมหาศาล ไม่ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท¹⁰⁰ กระบวนการสร้างกติกาค่าระหว่างประเทศในลักษณะนี้ ทำให้สังคมไทยเต็มไปด้วยการแสวงหา Economic Rents ซึ่งผลที่สุุดจกเป็นผลที่ไม่เกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศ

7. ข้อสังเกตส่งท้าย

ปัญหาพื้นฐานของเรื่องนี้ว่าจะอยู่ที่กระบวนการปกครองของประเทศ สังคมไทยยังต้องการพัฒนาให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรากฎหมาย และควบคุมรัฐบาล จักต้องมีบทบาทมากกว่านี้ เพื่อสร้างกฎหมายไทย ให้มีลักษณะเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ มีความโปร่งใส แน่นนอน และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทุกกลุ่ม กฎหมายไทยที่แล้วมา และที่ใช้อยู่เป็นกฎหมายในลักษณะ Administrative Law เป็นหลัก ซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจอย่างกว้างขวาง แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลในอดีต แต่ก็พินสมัยในปัจจุบัน กฎหมายควรเกื้อกูลให้เศรษฐกิจดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และไม่ให้เกิดความได้เปรียบ เสียเปรียบ ทางหนึ่งที่สำคัญ ดังที่นักกฎหมายรุ่นใหม่จำนวนไม่น้อยกำลังเรียกร้องก็คือจะต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง และทำให้กฎหมายมีความสมบูรณ์และรอบคอบ (บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ 2532) เมื่อเป็น

¹⁰⁰ ถ้าโรงงานซื้อเมล็ดถั่วเหลือง 1 ตัน ราคาตันละ 7,500 บาท นำมาหีบ จะได้น้ำมันดิบ 160 กิโลกรัม ขายได้ราคาประมาณกิโลกรัมละ 15.50 บาท เป็นเงิน 2,480 บาท ได้กากถั่วเหลือง 770 กิโลกรัม ขายได้กิโลกรัมละ 8.10 บาท เป็นเงิน 6,237 บาท ดังนั้น โรงงานสกัดน้ำมันพืชจะมีรายได้ 8,717 บาท หักค่าดำเนินการต่างๆ 800 บาท และค่าซื้อเมล็ดถั่วเหลืองจากเกษตรกร โรงงานจะได้กำไรเปล่าๆ ตันละ 417 บาท (มติชน 15 ม.ค. 2533 : 4)

เช่นนั้น ปรากฏการณ์ของ Rent-Seeking Behaviour ที่อาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือจะลดน้อยลงไปเรื่อยๆ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอขยายความข้อสังเกตเพิ่มเติม 3 ประการ

ประการแรก ในกฎหมายที่เป็นแม่บทที่เป็นพระราชบัญญัติต่างๆ เราพบว่า มีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องเดียวกันหลายกรณี อาทิ การจัดเก็บ “ค่าธรรมเนียมการส่งออก/นำเข้า” มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 3 ฉบับ คือ พระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร พ.ศ.2503 พรบ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 และพรบ.การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 กฎหมายแม่บททั้งสองฉบับต่างมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ การคุ้มครองอุตสาหกรรม (ทารก) ภายในประเทศ เพราะเหตุใดจึงต้องมีกฎหมายทั้งสามฉบับ หรือ ในกรณีของพระราชกำหนดการค้าตามชายแดน พ.ศ.2524 กับพรบ.การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ.2522 กฎหมายทั้งสองฉบับ ต่างก็สามารถควบคุมสินค้าส่งออก/นำเข้า ความแตกต่างอยู่ที่ว่า พระราชกำหนดการค้าตามชายแดน พ.ศ.2524 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในการประกาศเขตควบคุมและสินค้าควบคุม โดยสาระสำคัญแล้ว พรบ.การส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ก็สามารถทำหน้าที่ได้อยู่แล้ว เพราะเหตุใดจึงต้องมีการให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม ลักษณะเช่นนี้ยังปรากฏในอีกหลายกรณี คำถามพื้นฐานก็คือ ทำไมจึงเกิดปรากฏการณ์เช่นนี้ นักกฎหมายกล่าวว่า กฎหมายมีลักษณะ ซ้ำซ้อน แต่มิได้พยายามอธิบายว่า เพราะเหตุใดจึงเกิดความซ้ำซ้อน ความจริงก็คือ ข้าราชการก็คือปुरुชนธรรมชาติย่อมมีความต้องการไม่ต่างกับมนุษย์ทั่วไป (Niskanen, 1971) การแสวงหาอำนาจหรือการสามารถใช้กฎหมายเพื่อสร้างอำนาจจึงเป็นเป้าหมายหนึ่งของข้าราชการ ดังนั้น เราจึงไม่น่าประหลาดใจว่า หน่วยงานต่างๆ พยายามเสนอกฎหมายให้ตนเองมีอำนาจในการบังคับใช้ เพราะอำนาจในการใช้กฎหมายสามารถบันดาลให้เกิด Economic Rents หากพิจารณาในแง่ดี การเสนอกฎหมายของหน่วยงานราชการใดก็เพื่อให้การบริการต่อประชาชนมีคุณภาพมากขึ้น แต่ในหลายกรณีเมื่อมีอำนาจทางกฎหมาย ก็สามารถแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับคุณธรรมของผู้ใช้กฎหมายเป็นสำคัญ เราอาจสรุปว่าหน่วยงานราชการต่างๆ มักช่วงชิงเพื่อให้ตนเองมีความเหนือกว่าในการใช้กฎหมายเพื่อควบคุมหรือกำกับการค้าระหว่างประเทศ เราคงแก้ไขปัญหาคความซ้ำซ้อนของกฎหมายไม่ได้ตราบใดที่การใช้กฎหมายก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจใดๆก็ตาม มักเกิดขึ้นจากลักษณะกฎหมายเป็นสำคัญ กล่าวคือ กฎหมายไทยที่มีลักษณะสั้น กะทัดรัด และขาดรายละเอียดเป็นบ่อเกิดของปัญหา ดังนั้น หากเราไม่ปรารถนาให้มีพฤติกรรมของ Rent-Seeking Activities จำนวนมากในสังคมไทย เราจึงต้องพยายามปฏิรูป

กฎหมายให้มีความสมบูรณ์ มีรายละเอียดจำนวนมากที่ชัดเจน และสามารถนำไปใช้อัตโนมัติ คล้ายๆ กฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรายละเอียดอย่างครบครัน โดยเฉพาะ กฎหมายที่มี ลักษณะการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับจำนวนมหาศาล เรา จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายให้มีความรัดกุมมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการแก้ไขกฎหมาย แม้บทให้มีความรัดกุมและสามารถเป็นคู่มือสำหรับผู้ใช้อกฎหมายในการควบคุมกติกาของสังคม สุดท้ายก็ยังอยู่ที่คุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการอยู่ดี แต่เมื่อเรามีกฎหมายที่มีรายละเอียด สมบูรณ์ ปัญหาของ Rent-Seeking Activities ก็อาจน้อยลง จนหมดไปในที่สุด ประการที่สาม ใน สังคมไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ชี้ให้เห็นว่า พลังอำมาตย์ธิปไตยยังมีบทบาทครอบงำ โครงสร้างส่วนบน กฎหมายต่าง ๆ นั้น ล้วนเป็นการตราโดยฝ่ายบริหารโดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมี บทบาทน้อยมาก ดังกรณี พรบ. ควบคุมการส่งออกป็นอก และการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่ง สิ้นค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 เป็นอาทิ ที่สำคัญคือมีลักษณะเป็น Administrative Law ฝ่ายนิติ บัญญัติต้องมิบทบาทในการตรวจสอบการออกกฎหมายโดยเฉพาะการที่รัฐบาลไปทำข้อตกลง ระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลผูกพันในระยะยาว ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องเป็นผู้ให้การรับรอง ดังที่กระทำ อยู่ในประเทศที่เจริญแล้ว เราต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อคุ้มครองประชาชน การทำข้อตกลงใด ๆ ที่ฝ่ายบริหารได้ดำเนินการไปนั้นจักไม่สมบูรณ์ ตราบเท่าที่ยังไม่ผ่านการรับรองของรัฐสภา การทำ เช่นนี้จะดีต่อประเทศชาติโดยรวม

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

กิตติวงศ์ สิงหเสมานนท์ (2528) “การเงินเพื่อการส่งออก : ศึกษาเฉพาะกรณีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการส่งออกของธนาคารแห่งประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกองควบคุมข้าว กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ (2523) “การผลิตและการตลาดข้าวของไทย” เอกสารโรเนียว (กันยายน)

กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ (2524) “ภาวะการผลิตและการค้ามันสำปะหลัง” เอกสารโรเนียว (กันยายน) กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ (2531) “นโยบายข้าวไทย” เอกสารโรเนียว (พฤษภาคม)

เกษม เจริญเผ่า (2517) “พรบ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร” วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 4 (พฤศจิกายน) : 17-22

ชุติมา บุญประภัสร์ (2526) รวบรวม “นโยบาย/มาตรการควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร พ.ศ. 2522 และ 2482” วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 14 (สิงหาคม) : 3-46

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2527) “ข้อเสนอใหม่ในการให้สินเชื่อการส่งออกของธนาคารแห่งประเทศไทย” เอกสารวิชาการ ฉบับที่ 16 คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ตุลาคม)

ดวงมณี วงศ์ประทีป (2531) “การจัดสรรสินเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทย” ใน รังสรรค์ ธรรมพินธุ์ (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่มที่สอง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ทัศนาวร ทองแสน (2530) “นโยบายข้าวของรัฐบาลไทยระหว่าง พ.ศ. 2475-2503” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท แผนกประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร (ตุลาคม)

- ธิตพันธ์ เชื้อบุญชัย (2529) “กฎหมายและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า การลงทุน และนำเข้า เพื่อส่งออก” วารสารกฎหมาย 10 (กรกฎาคม-พฤศจิกายน): 198-221
- นิพนธ์ พัวพงศกร (2532) “เศรษฐศาสตร์เรื่องแพคกิ้งเครดิต” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 7 (มิถุนายน): 131-158
- นิตยา พิบูลย์รัตนกิจ และ อารยา ศรีพัฒนาสกุล (2527) “ประเทศไทยกับการสมัครเข้าเป็นภาคี แกดต์” รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย 22 (กุมภาพันธ์): 26-34
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2532) “วิกฤตการณ์ความล้มเหลวของกฎหมายไทย : การพัฒนาที่ก้าวไม่ทันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ” จุฬาลงกรณ์วารสาร 1 (เมษายน - มิถุนายน) : 68-79
- ปราณี ทินกร (2531) “เส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย” ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ นิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางสันติประชาธรรม เล่มที่ 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- ผานิต รวมศิลป์ (2520) “นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481-2487” วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พิเศษ เสตเสถียร (2529) “การเงินเพื่อสนับสนุนการส่งออก” วารสารกฎหมาย 10 (กรกฎาคม - พฤศจิกายน): 212-221
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2527) “บทบาทของกองทุนสังเคราะห์เกษตรกรระหว่างปีงบประมาณ 2518-2526” เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ 7 (มกราคม – มิถุนายน)
- _____, (2530) เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมียมน้ำ : พรหมแดนแห่งความรู้ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- _____, (2532) กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย)

วิศาล บุปผเวส และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2530) “บทสำรวจความรู้เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมของไทย” ใน ไกรยุทธ ชีรตยาภินันท์ (บรรณาธิการ) ความรู้ นักเศรษฐศาสตร์ไทยปี 2529 (กรุงเทพฯ : สักดิโสภา การพิมพ์)

สุรัตน์ ศรีสุวรรณไพท (2528) “โคเวตา : อาชญากรรมตัวฉกาจของการค้าระหว่างประเทศ” วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 16 (สิงหาคม) : 55-75

สมบุญ ศรีประชัย (2530ก) “มันสำปะหลังในเศรษฐกิจไทย จากความรุ่งโรจน์สู่ความมีดมน : พรหมแดนแห่งความรู้” รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มกราคม).

_____ (2530ข) “พัฒนาการส่งออกมันสำปะหลังของไทยตั้งแต่สมัยสงครามโลก ครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2489-2525)” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 5 (กันยายน) : 5-80

_____ (2531) “วีอีอาร์ (VER) กับการดำเนินนโยบายรัฐบาลไทย : กรณีศึกษามันสำปะหลัง ปี 1982-1987” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พฤษภาคม)

_____ (2532) “การสำรวจสถานะความรู้ของ Rent-Seeking Activities กับการศึกษาโคเวตา การส่งออกมันสำปะหลังไทยไปประชาคมยุโรป” รายงานวิจัยเสริมหลักสูตร เสนอต่อ ฝ่ายวิจัย และวิเทศสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ตุลาคม)

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย (2529) “กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ” เอกสารประกอบการสัมมนาโต๊ะกลม เรื่อง กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ จัดโดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (25 มีนาคม 2529)

_____ (2529ก) “บรรยากาศของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน” วารสารกฎหมาย 10 (กรกฎาคม – พฤศจิกายน) : 168-178

_____ (2529ข) “รูปลักษณ์ของโครงสร้างและกลไกของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศในช่วง 5 ปีข้างหน้า” วารสารกฎหมาย (กรกฎาคม – พฤศจิกายน) : 222-179.

- _____ (2529ค) “กฎหมายและปัญหาที่เกี่ยวกับการส่งออก” วารสารกฎหมาย 10 (กรกฎาคม – พฤศจิกายน) : 180-197
- _____ (2529ง) “บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศและผลกระทบต่อประเทศไทย” วารสารบัณฑิตย 42 (ธันวาคม) : 51-79
- _____ (2531) “กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ” คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เอกสารโรเนียว)
- _____ และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2530) “กฎหมายไทย : ให้อำนาจหรือกำหนดกรอบนโยบาย” รัฐศาสตร์ 35 (พฤษภาคม) : 63-75
- สมศักดิ์ นิลนพคุณ (2527) “ปัญหาเศรษฐกิจไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ.2488-2498” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร
- อัมมาร สยามวาลา และคณะ (2524) “รายงานสรุปข้อเสนอแนะทางนโยบาย” รายงานผลการศึกษานโยบายราคาและตลาดสินค้าเกษตร เล่มที่ 1 เสนอต่อ ธนาคารโลก เอกสารโรเนียว (เมษายน)
- อัมมาร สยามวาลา และสุรเกียรติ์ เสถียรไทย (2529) “รายงานประเด็นทางกฎหมายและเศรษฐกิจเกี่ยวกับปัญหาการค้ามันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป” เสนอต่อกองทุนมันสำปะหลัง กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาของประเทศไทย (มกราคม)
- อัมมาร สยามวาลา (2530) “เกษตรกรกับรัฐ” เอกสารประกอบการแสดงปาฐกถาพิเศษปวยธิ์งภรณ์ ครั้งที่ 1 โดยศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา และ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530.
- _____ (2530) “การวิเคราะห์ระบบการจัดสรรโควต้ามันสำปะหลัง” วารสารเศรษฐศาสตร์ 5 (กันยายน) : 81-100.
- _____ และ สุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง (2531) “ผลกระทบของการแทรกแซงของรัฐที่มีต่อการชำระเงิน การโอน

ทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรม และการกระจายรายได้ พ.ศ. 2503-2527” ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ นิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย: บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

_____ และ วิโรจน์ ณ ระนอง “ข้อเท็จจริงเรื่องข้าว” กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ยังไม่ได้ตีพิมพ์)

อรนุช โอสถานนท์ (2528) “การส่งออกสินค้าสิ่งทอเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ” เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 28 (เอกสารโรเนียว).

ข. ภาษาอังกฤษ

Ashott, Guido (1989) “Rent-Seeking : A New Concept in The Economic Theory of Politics and the Debate on Development Theory”, Economics 40 : 7-41.

Bael, Ivo Van (1979) “Ten Years of EEC Anti-Dumping Enforcement”, Journal of World Trade Law 13 (September/October) : 395-408.

Balassa, Bela (1989) “Subsidies and Countervailing Measure : Economic Considerations”, Working Papers, The World Bank WPS 152 (January).

Balawin, Robert E. (1985) The Political Economy of US. Import Policy (Cambridge, Mass. ; The MIT Press).

_____ (1989) Trade Policy in a changing World Economy (Chicago : University of Chicago Press).

Bellis, Jean-François, Edwin Vermulst and Paul Waer (1989) “Further Changes in the EEC Anti-Dumping Regulation: A Codification of Controversial Methodologies”, Journal of World Trade 23 (April): 21-34.

Bergsten, C. Fred (1975) “On The Non-Equivalence of Import Quotas and Voluntary Export Restraints”, Technical Series Reprinted-009, Washington, D.C., The Brookings Institute.

- Bhagwati, J.N. (1965) "On the Equivalence of Tariffs and Quotas", in R.E. Baldwin et.al. (ed.) Trade, Growth, and the Balance of Payments : Essays on Honor of Gottfried Haberler (Amsterdam : North-Holland).
- Bliss, Julia Christine (1989) "The Amendments to Section 301 : An Overview and Suggested Strategies for Foreign Response", Law and Policy in International Business 20(3): 501-528.
- Brooks, Michael and Ben J. Heijdra (1989) "An Exploration of Rent-Seeking", The Economic Record 65 (March) : 31-50.
- Cameron, David B. and Susan M. Crawford (1989) "An Overview of the Anti-dumping and Countervailing Duty Amendments : a New Protectionism?", Law and Policy in International Business 20(3) : 471-499.
- Cordon, Max (1985) Protection, Growth and Trade: Essays in International Economics. (Oxford: Basil Blackwell).
- Destler, I.M. (1986) American Trade Politics: System Under Stress (Washington, D.C.: Institute for International Economics).
- Egedy, Gergely (1988) "Thailand: Stability and Change in a Bureaucratic Polity", Institute of Development Studies, University of Sussex, Discussion Paper 248 (August).
- Grolig, Otto and Peter Bogaert (1987) "The Newly-Amended EEC-Anti-Dumping Regulation : Black Holes in the Common Market?" Journal of World Trade Law 21 (December): 79-87.
- Haberler, Gottfried Von (1937) The Theory of International Trade With Its Applications to Commercial Policy. (London: William Hodges).
- _____ (1943) Quantitative Trade, Control, Their Causes and Nature. (Geneva: League of Nations).

- Hindley, Brain (1980) "Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause", The World Economy 3 (November): 313-341.
- _____(1987) "The VER System and the GATT Safeguards", The World Bank Economic Review 1 (September): 689-706.
- _____(1988) "Dumping the Far East Trade of the European Community", The World Economy 11 (December): 445-463.
- Hirsch, Seev (1988) "Anti-dumping Action in Brussels and East-West Trade", The World Economy 11 (December): 465-484.
- Horlick, Gary and Geoffery D. Oliver (1989) "Anti-dumping and Countervailing Duty Law Provisions of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988", Journal of World Trade 23 (June): 5-49.
- Hufbauer, Gary Clyde and Joanna Shelton Erb (1984) Subsidies in International Trade (Washington, D.C.: The Institute for International Economics).
- Inthachat, Vichien (1960) "Rice Premium and Its Administration", M.A. Thesis, Institute of Public Administration, Thammasat University.
- Jennings, W. Ivor (1933) The Law and the Constitutions. (London: University of London Press).
- Jones, Kent (1984) "The Political Economy of Voluntary Export Restraint Agreements", Kyklos 37: 82-101.
- Kenen, Peter B. (1989) The International Economy (New York: Prentice-Hall International Editions).
- Krueger, Anne O. (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," American Economic Review 64 (June): 291-303.
- Matsushita, Mitsuo (1979) "Export Control and Export Cartels in Japan", Harvard International Law Journal 20 (Winter): 103-125.

- Meltzer, R.I. (1986) "The U.S. Renewal of the GSP: Implications for North-South Trade", Journal of World Trade Law 20 (September/October): 507-525.
- Messerlin, Patrick (1989) "The EC Anti dumping Regulation A First Economic Appraisal, 1980-85", Weltwirtschaftliches Archiv, Band 125, Heft 3:503-387.
- Morke, Morris and David Tarr (1980) "Effects of Restrictions on U.S. Imports: Five Case Studies and Theories," Bureau of Economics, Federal Trade Commission, Washington, D.C.
- Murray, Tracy, Wilson Schmidt and Ingo Walter (1978) "Alternative Forms of Protection Against Market Disruption", Kyklos 31: 624-637.
- Nathanson, R. and J. Weinblatt (1985) "The General Effect of Export Restrictions on Commodity Markets," in Jimmy Weinblatt (ed.) The Economics of Export Restrictions: Free Access to Commodity Markets and the NIEO. (Boulder, London: Westview Press).
- Neeley, Jeffrey S. (1989) "Nonmarket Economy Import Regulation: From Bad to Worse", Law and Policy in International Business 20(3): 529-554.
- Niskanen, W.a. (1971) Bureaucracy and Representative Government. (Chicago: Aldine-Athortan).
- Norall, Christopher (1986) "New Trend in Anti-Dumping Practice in Brussels", The World Economy 9(March): 97-121.
- O'Cleireacain, Seamus (1978) "Toward a Code on Subsidies and Countervailing Duties", The World Economy 1 (October): 437-451.
- Palmeter, N. David (1989) "Agriculture and Trade Regulation: Selected Issues in the Application of U.S. Anti-dumping and Countervailing Duty Laws", Journal of World Trade 23 (February): 47-68.
- Piontek, Eugeniusz (1987) "Anti-Dumping in the EEC-Some Observations by an Outsider", Journal of World Trade Law 21 (August): 67-93.

- Ramsay, Ansil (1988) "Contemporary Thai Political Evolution", in Ansil Ramsay and Wiwat Mungkandi (eds.) Thailand-U.S. Relations Changing Political, Strategic and Economic Factors. (Berkeley: University of California).
- Rasmussen, Wayne D. and Gladys L. Baker (1986) "A Short History of Price Support and Adjustment Legislation and Programs for Agriculture, 1933-1965", Agricultural Economics Research XVIII, (July): 67-73.
- Rowley, Charles K., Robert D. Tollison and Gardon Tullock (1988) (eds.) The Political Economy of Rent-Seeking (Boston: Kluwer Academic Publishers).
- Sathirathai, Surakiat (1987) Thailand and International Trade Law. Bangkok: Graduate Institute of Business Administration, Chulalongkorn University.
- _____ and Ammar Siamwalla (1987) "GATT Law, Agricultural Trade and Developing Countries: Lessons from Two Case Studies", The World Bank Economic Review 1 (September): 595-618.
- Sauermilch, Thomas (1982) "Market Safeguards Against Import Competition: Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade", Case W. Res. J. Int'LL 14: 83-151.
- Siamwalla, Ammar (1975a) "A History of Rice Price Policy in Thailand", in Prateep Sondysuvan (ed.). Finance, Trade and Economic Development in Thailand (Bangkok: Sompong Press).
- _____ (1975b) "A History of Rice Policy in Thailand", Food Research Institute Studies 14(3): 233-249.
- _____ and Suthad Setboonsarng (1987) "Agriculture Pricing Policies in Thailand, 1960-1985", Submitted to The World Bank (October).

Suriyamonkol, Pisan and James Guyst(1985) “The Bureaucratic Policy at Bay”, Public Administration Study DocumentNo. 51, National Institute of Development Administration, Bangkok.

Tullock, Gordon (1967) “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft”, Western Economic Journal 5 (June): 73-79.

Vollbrecht, Andre (1985) “Legal Opinion on the Question Concerning the Possibilities of Changes in the Tariff Classification of Tapioca Pellets by the EC”, (mimeographed) September.